



**La formación de líderes en el sector turístico (2016-2018):  
contribuciones y límites al desarrollo económico de la Ciudad de Bogotá D.C.**

**Presentado por:**

Laura Carolina Solís Manrique

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Especialización en Gestión Pública**

**Bogotá D. C., 2019**



**La formación de líderes en el sector turístico (2016-2018):  
contribuciones y límites al desarrollo económico de la Ciudad de Bogotá D.C.**

**Presentado por:**

Laura Carolina Solís Manrique

*Monografía para optar al título de Especialista en Gestión Pública*

**Directora:**

Yamile Rivera Romero

Magister en Ciencias Económicas

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Especialización en Gestión Pública**

**Bogotá D. C., 2019**



## **Dedicatoria**

A mis padres, por todo el apoyo que me han brindado en cada etapa de mi vida, incluso cuando la fortaleza pareció desvanecerse y los caminos intentaron cerrarse. Ellos con sus palabras de aliento, perseverancia y entrega cotidiana, me animaron para continuar esforzándome hasta llegar al lugar donde me encuentro.

A mi hermosa hija, Valentina, porque con su ternura, alegría y amor incondicional, renueva mis esperanzas y mi energía vital. Por su capacidad infinita para enseñarme a través de sus preguntas inocentes, que siempre valdrá la pena asombrarse y luchar para alcanzar los sueños, incluidos los más "pequeños".



## **Agradecimientos**

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias, en primer lugar, a la orientación de la directora, Yamile Rivera Romero, pues ella con sus conocimientos y experiencia investigativa aconsejó de manera acertada a la autora para ubicar los documentos teóricos que sirvieron para construir este trabajo. Su acompañamiento continuo y la paciencia que guardó durante el proceso, permitieron sortear cada obstáculo hasta concluir el trabajo.

Asimismo, se extiende un agradecimiento al Instituto Distrital de Turismo, entidad en la que trabajó la investigadora y que le facilitó todos los informes especializados y datos estadísticos con los que sustentó la mayor parte de los planteamientos abordados en el documento. Por último, se agradece a Lorena Sarmiento Hortúa y a Natalia Colmenares Rincón (investigadoras de la Universidad Nacional de Colombia), porque sus comentarios permitieron articular mejor algunas ideas aisladas, redactar de manera clara el texto y fortalecer elementos débiles o inconclusos.



## **Resumen**

Esta monografía de la Especialización en Gestión Pública se enmarca en la línea de investigación sobre "Gestión y Políticas Públicas" (Sublínea de Desarrollo y Gestión Territorial) y además ofrece un acercamiento a la importancia estratégica de la formación de capital humano en el turismo para incrementar la competitividad de las empresas, crear productos diferenciados, fortalecer la cadena de valor y garantizar la atención y el servicio con base en estándares de alta calidad internacional, con el fin de obtener la renovación permanente del ciclo del turismo y el manejo de los riesgos para el entorno local. Para esto, se enfoca en una experiencia formativa implementada por la administración distrital de Bogotá, tomando como eje de análisis la teoría del desarrollo económico local para comprender las contribuciones y límites que ofrece el Diplomado "Formación de Líderes en Turismo", organizado por la Corporación Universitaria Minuto de Dios y el Instituto Distrital de Turismo (IDT). A partir de este análisis se sugieren algunas recomendaciones para mejorar las estrategias de la administración local, en términos conceptuales y administrativos, desde un cuestionamiento básico *¿cómo promover iniciativas que contribuyan al desarrollo económico local de las comunidades desde el sector turístico?*

**Palabras clave:** Capital humano, desarrollo económico local, políticas sectoriales, procesos de formación, turismo.



## **Abstract**

This paper from the Public Management Postgraduate Degree is framed in the research line about "Management and Public Policies" (Subline of Territorial Development and Management), and also offers an approach to the strategic importance of the human capital training in the tourism to increase the competitiveness of firms, create distinguishing products, strengthen the value chain and ensure care and service based on high quality standards, in order to get the permanent renewal of the tourism cycle and the management of risks for the local environment. For this, it focuses on a training experience implemented by the Bogotá administration, taking as an analysis axis the theory of local economic development to understand the contributions and limits offered by the Course "Leaders Training in Tourism", organized by Corporación Universitaria Minuto de Dios and the Instituto Distrital de Turismo (IDT). From this evaluation are suggested some recommendations to improve the strategies of the local administration, in conceptual and administrative terms, starting from a basic question: *How to promote initiatives that contribute to the local economic development of the communities from the tourism sector?*

**Keywords:** human capital, local economic development, sectoral policies, training processes, tourism.



## **Tabla de contenido**

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA - TURISMO: ENTRE DESARROLLO, OPORTUNIDADES Y RIESGOS .....</b>	<b>18</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN - LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO COMO FACTOR CLAVE PARA EL DESARROLLO.....</b>	<b>28</b>
3.1. El papel de los procesos de formación de capital humano para el sector turístico. ....	28
<b>4. OBJETIVOS .....</b>	<b>34</b>
4.1. Objetivo general.....	34
4.2. Objetivos específicos .....	34
<b>5. MARCOS REFERENCIALES .....</b>	<b>35</b>
5.1. Marco metodológico .....	35
5.2. Marco teórico .....	36
5.3. Marco conceptual.....	53
5.4. Marco legal .....	58
<b>6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA.....</b>	<b>62</b>
6.1. Estado de la red de operadores de Servicios Turísticos en Bogotá (pst, 2018). ....	62
6.2. Análisis de contenidos del Diplomado en Formación de Líderes Turísticos.....	68
6.3. Contribuciones y límites de la formación de capital humano para al del de Bogotá.....	72
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>76</b>
<b>8. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>82</b>



## **Lista de tablas**

<b>Tabla n.º 1.</b> Destinos nacionales escogidos por los viajeros no residentes en Colombia.....	21
<b>Tabla n.º 2.</b> Evolución estadística de visitantes extranjeros a la ciudad de Bogotá (2010-2017) 21	
<b>Tabla n.º 3.</b> Posibles efectos del turismo en el territorio .....	51
<b>Tabla n.º 4.</b> Normas Técnicas Sectoriales Sostenibles para Guías de Turismo (NTS) .....	60
<b>Tabla n.º 5.</b> Red de operadores de servicios turísticos de Bogotá.....	63
<b>Tabla n.º 6.</b> Caracterización de la dotación turística por localidades (Bogotá, 2018).....	67

## **Lista de figuras**

<b>Figura n.º 1.</b> Distribución de recursos humanos del sector turístico a nivel nacional (2014) .....	18
<b>Figura n.º 2.</b> Problemáticas sociolaborales de la guianza turística en Colombia .....	20
<b>Figura n.º 3.</b> Árbol de causas, problemas y consecuencias .....	27
<b>Figura n.º 4.</b> Capital humano y capacidad de diferenciación .....	31
<b>Figura n.º 5.</b> Esquema general de los elementos estratégicos del Plan .....	33
<b>Figura n.º 6.</b> Esquema metodológico de la investigación .....	36
<b>Figura n.º 7.</b> Vínculos (redes) del turismo en la economía local.....	43
<b>Figura n.º 8.</b> Ciclo del Turismo .....	50
<b>Figura n.º 9.</b> Evolución normativa del turismo en Colombia y Bogotá .....	61
<b>Figura n.º 10.</b> Estructura y contenidos por módulos del diplomado .....	71
<b>Figura n.º 11.</b> Distribución por localidad de las personas inscritas al diplomado.....	73
<b>Figura n.º 12.</b> Distribución por localidad de las personas inscritas al diplomado.....	74
<b>Figura n.º 13.</b> Estructura del sector turístico en Bogotá (2018) .....	75
<b>Figura n.º 14.</b> Graduación del primer diplomado “Formación para Líderes en Turismo”.....	81





<b>Tema</b>	Desarrollo económico local y procesos de formación a líderes en turismo de Bogotá (2016-2018)
<b>Título</b>	La formación de líderes en el sector turístico (2016-2018): contribuciones y límites al desarrollo económico de la Ciudad de Bogotá D.C.
<b>Autora</b>	Laura Carolina Solís Manrique
<b>Fuentes bibliográficas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). <i>Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos"</i>.</li> <li>Brida, J. G., Lanzilotta, B., Pereyra, J. S. &amp; Pizzolon, F. (2013). <i>El turismo como factor del crecimiento económico: un estudio comparativo de los países del Mercosur</i>. Revista Economía Mundial n.º 34, Huelva-España, pp. 75-96.</li> <li>Cider (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes). (2017). <i>Lineamientos para la Política, el Plan Estratégico y el Plan de Acción para el Sector Turismo en Bogotá D. C. Documento Básico para el Plan Estratégico 2017-2020</i>. Bogotá: SDDE y Universidad de los Andes, pp. 353.</li> <li>Fernández N., J. L. (2004). <i>La calidad en el turismo. Mercado de trabajo: Formación y capital humano</i>. Colección Mediterráneo Económico n.º 5 "Las nuevas formas del turismo". Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, pp. 169-194.</li> <li>IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2018). <i>Anexo Técnico: Módulos de formación de líderes del Sector Turismo de Bogotá. Estructura curricular propuesta por la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto). Proyecto de inversión: Bogotá destino turístico competitivo y sostenible</i>. Bogotá: IDT – Uniminuto, pp. 34.</li> <li>Lillo B. A., Ramón, A. &amp; Sevilla, M. (2007). <i>El capital humano como factor estratégico para la competitividad del sector turístico</i>. En: Cuadernos de Turismo n.º 19. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 47-69.</li> <li>Lillo B., A. (2009). <i>El papel del capital humano en el sector turístico: Algunas reflexiones y propuestas</i>. En: Cuadernos de Turismo n.º 24. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 53-64.</li> <li>Meyer, D. F., &amp; Meyer, N. (2015). <i>The role and impact of tourism on local economic development: A comparative study</i>. African Journal for Physical, Health Education, Recreation and Dance, Volume 21, pp. 197-214.</li> <li>MincIT &amp; Fontur. (2013). <i>Informe Final. Proyecto Fondo de Promoción Turística. Proyecto: Estudio Técnico Sectorial de la Guianza Turística en Colombia. Contrato FPT-209-12</i>. Bogotá: MincIT, Fontur y Quality Time Colombia.</li> <li>Monrroy M., G. (2008). <i>Política Pública Distrital de Turismo</i>.</li> <li>Pedrana, M. (2013). <i>Local economic development policies and tourism. An approach to sustainability and culture</i>. En: Regional Science Inquiry Journal, Vol. V (1), pp. 91-99.</li> <li>Varisco, C. (2008). <i>Turismo y desarrollo económico local</i>. En: Aportes y Transferencias, vol. 12, n.º 1, Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 126-148.</li> </ul>



<b>Año</b>	2019
<b>Resumen</b>	<p>Esta monografía se enmarca en la línea de investigación sobre "Gestión y Políticas Públicas" (Sublínea de Desarrollo y Gestión Territorial) y ofrece un acercamiento a la importancia estratégica de la formación de capital humano en el turismo para incrementar la competitividad de las empresas, crear productos diferenciados, fortalecer la cadena de valor y garantizar la atención y el servicio con base en estándares de alta calidad internacional, que permiten renovar de manera permanente el ciclo del turismo y la mitigación de riesgos sobre el entorno local. A partir del análisis del Diplomado "Formación de Líderes en Turismo" (organizado por el IDT y la Corporación Uniminuto) y, tomando como eje de análisis la teoría del Desarrollo Económico Local (DEL), se busca comprender las contribuciones y límites de los procesos formativos para el DEL, dando como resultado una serie de recomendaciones para mejorar los procesos al interior de la Subdirección de Gestión de Destino del IDT, entidad donde trabaja la autora.</p>
<b>Palabras claves</b>	Capital humano, desarrollo económico local, políticas sectoriales, procesos de formación, turismo.
<b>Contenidos</b>	Introducción, planteamiento del problema, justificación, objetivos, marcos metodológico, teórico, conceptual y normativo, desarrollo de objetivos (estado de los PST de la ciudad, análisis del diplomado de formación a líderes en turismo, contribuciones y límites para el DEL en Bogotá, recomendaciones), conclusiones y referencias
<b>Descripción del problema de investigación</b>	<p>El turismo es una actividad económica estratégica para el desarrollo del país y la ciudad. Sin embargo, se ve afectada por múltiples problemáticas que incluyen: bajos niveles de profesionalización y carencia de conocimientos técnicos y especializados; poco conocimiento e incumplimiento de la legislación sectorial; elevada informalidad laboral en empresas PST; remuneración económica precaria; portafolio limitado por la débil identidad de productos y servicios locales; limitada gestión empresarial poco innovadora y con bajos estándares de calidad, procesos de planeación desarticulados del desarrollo y la realidad contemporánea, entre otros (MinCIT &amp; Fontur, 2013; Cider, 2017).</p> <p>Sin embargo, múltiples estudios evidencian que la implementación de procesos de cualificación de capital humano favorece la superación de fallas sectoriales al tiempo que genera valor agregado. En ese contexto, la administración distrital busca comprender cómo se deben promover las iniciativas que contribuyan al DEL de Bogotá, para contextualizar a los PST sobre su actividad económica, identificar las necesidades del entorno, (re)diseñar sus catálogos de productos, aprovechar las nuevas TIC, responder a las expectativas de los clientes, garantizar el cuidado del medio ambiente y en general, combatir los problemas que afectan el desarrollo sectorial.</p>
<b>Objetivo general</b>	Identificar las contribuciones y límites de los procesos de formación de capital humano en el sector turístico y el desarrollo económico local, a partir del Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Mejor para todos" y demás instrumentos de la política pública de turismo distrital (2016-2020).



<p><b>Objetivos específicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Caracterizar la red de operadores del sector turístico de la ciudad de Bogotá, a partir de los usuarios inscritos en el Registro Nacional de Turismo.</li> <li>– Analizar una propuesta de formación para líderes locales de turismo de Bogotá, en materia de fortalecimiento de competencias técnicas y humanas para el mejoramiento del servicio.</li> <li>– Identificar las contribuciones y limitaciones para el desarrollo económico local, derivadas del programa de formación de capital humano para líderes en turismo, en el Distrito Capital.</li> </ul>
<p><b>Metodología</b></p>	<p>Esta investigación se realizó a partir de un enfoque interpretativo (hermenéutico), que se complementó con la revisión de diversos archivos, para atender a los objetivos trazados. En un primer momento, se realizó una búsqueda en el Registro Nacional de Turismo (RNT) y el Directorio Turístico de Bogotá (DTB) que sirvió para construir un cuadro con las categorías y estados de los PST de la ciudad, y luego generar una serie de observaciones al respecto. Posteriormente, se consultó el “anexo técnico del contrato para desarrollar módulos para la formación de líderes del sector turismo de Bogotá” para identificar las temáticas abordadas en cada unidad de trabajo, la metodología, entre otros. Es decir, que se analizó la estructura de contenidos curriculares y su potencial para desarrollar habilidades técnicas y humanas entre las personas inscritas. Por último, se establecieron las contribuciones y límites del diplomado sobre el DEL en Bogotá y se proyectaron algunas recomendaciones para mejorar los procesos.</p>
<p><b>Referentes teóricos y conceptuales</b></p>	<p>Esta investigación tomó como referente teórico el desarrollo económico local (DEL), porque articula la planificación tradicional orientada al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades (Varisco, 2008: 128). Además, el DEL permite analizar factores como la innovación, el tamaño y la capacidad asociativa de las empresas, el papel que juegan el Estado y sus instituciones a la hora de dinamizar el ciclo del turismo —en el caso particular, el IDT—, (Varisco, 2008: 126), y contempla las dimensiones culturales del desarrollo, en la medida que concibe al turismo como un proceso histórico, afectado por estrategias y políticas implementadas en un contexto geográfico determinado. De modo que el DEL es un enfoque idóneo para comprender las implicaciones que tienen los procesos de formación de capital humano turístico en el desarrollo de las comunidades, ya que apela a un análisis de la gestión participativa —en el que las expectativas de los actores y las relaciones entre sujetos y agentes locales son un elemento central del desarrollo (Varisco, 2008: 129)—, al tiempo que invita a pensar los procesos de gestión pública y sus impactos sobre el medio ambiente y los entornos socioculturales, políticos y económicos, para que las estrategias respondan a las variables que transforman el territorio.</p> <p>Adicionalmente, se definió una red conceptual basada en los aportes de autores como Monroy, Lillo, Fernández, Brida, Pedrana, entre otros, sustentada en términos como el turismo y su tipología (de negocios, cultural, urbano, ecológico, de aventura, creativo, entre otros); los prestadores de servicios turísticos (PST) y sus redes asociativas (clusters); ventajas comparativas y competitivas; la formación de recursos humanos y el desarrollo económico local (DEL), en relación directa con la normatividad que regulan la prestación de servicios turísticos en el país y en Bogotá.</p>



<p><b>Conclusiones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pese a las múltiples problemáticas que afectan al turismo en Colombia y Bogotá (principal receptora de turistas extranjeros), esta actividad continuará posicionándose como motor de la economía en los próximos años, debido al <i>boom global</i> que experimenta el sector y a que el país aún no ha llegado a su límite máximo. Sin embargo, el liderazgo de las entidades públicas será indispensable para jalonar procesos que contribuyan al DEL y a la renovación de las actividades turísticas, de manera sostenible. Los ajustes normativos e institucionales de la última década sí bien representan un avance cualitativo de la política pública, deben profundizarse para mitigar los desequilibrios ambientales y otras problemáticas sectoriales.</li> <li>– Factores externos como los procesos políticos también inciden en la dinámica de crecimiento o no, del turismo. Por ejemplo, el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las Farc-EP favoreció la imagen del país en el exterior, disminuyendo la percepción de inseguridad que lo estigmatizó durante décadas. Ahora, medir el impacto de estos procesos resulta difícil, pero a través de algunas evidencias empíricas es posible identificar los efectos de estos procesos.</li> <li>– Pese a los esfuerzos institucionales del distrito, se deben profundizar los procesos de investigación y caracterización en torno a los PST, toda vez que no existen informes o análisis estadísticos que orienten la reformulación de planes, proyectos, programas y metas de la política pública turística. Fortalecer las alianzas con universidades posibilitaría la elaboración de estudios que indaguen por los estados en el RNT, niveles de formación, entre otros, facilitaría la toma de decisión.</li> <li>– El Diplomado de Formación para Líderes en Turismo permitió que cerca de 300 personas de las diferentes localidades de Bogotá (excepto Sumapaz), adquirieran herramientas técnicas, conceptuales y humanas para solventar múltiples falencias. Esta experiencia exigió el diseño de contenidos de <i>abajo hacia arriba</i> para responder a las expectativas de las personas interesadas y a las fallas formativas sectoriales, a partir de la consolidación de sinergias entre instituciones y sus funcionarios (IDT), la academia (Uniminuto y Sena), profesores e investigadores, comunidades locales -potenciales proveedores- y empresas PST, materializada en un espacio educativo, participativo y gratuito (Fernández, 2004: 187) que busca que la ciudad transite de la etapa de participación a la fase de desarrollo, a partir de intervenciones públicas conscientes sobre el ciclo del turismo, que favorezcan el DEL (Pedrana, 2013).</li> <li>– Es necesario fortalecer la financiación de los procesos educativos que incorporen contenidos para el reconocimiento, apropiación y cuidado de los recursos naturales y físicos que ofrece la ciudad, y en esa vía, afianzar las ventajas comparativas y competitivas mediante la transferencia de intangibles sobre el capital humano que contribuirán a la diferenciación del producto-destino (Lillo, 2009). Asimismo, se deben plantear alternativas que tengan como eje la consolidación de vínculos entre actores, a partir de alianzas estratégicas que generen beneficios sostenibles en el tiempo para las comunidades que participan en la cadena de valor.</li> <li>– En síntesis, esta investigación aportó elementos demostrativos sobre los campos potenciales con los que cuenta la administración distrital de Bogotá, a la hora de promover iniciativas que favorecen</li> </ul>
----------------------------	--



	<p>el DEL desde el turismo, pero para esto se deben profundizar los esquema de participación integral, comprometidos con una nueva gestión de los recursos humanos (Fernández, 2004), desde un enfoque estratégico que facilite herramientas para superar posibles estancamientos y crisis sectoriales, así como la consolidación permanente de sinergias en donde la finalidad se cimiente en el bienestar de la comunidad y la sostenibilidad del entorno.</p>
<b>Recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La administración distrital debe liderar las intervenciones sectoriales y monitorear la implementación de la política turística, así como el diseño de estrategias para la renovación del ciclo del turismo. Esto requiere la promoción de la gestión empresarial basada en la calidad, la innovación, el emprendimiento, la atención y el servicio al cliente, así como la consolidación de vínculos con las comunidades locales, para que el Distrito mantenga el liderazgo a nivel nacional.</li> <li>El IDT debe continuar gestionando iniciativas para la cualificación de recursos humanos turísticos, basadas en modelos participativos e incluyentes que se alimenten de estudios de caracterización de las necesidades y los cambios en la oferta y la demanda. Por ende, se deben buscar recursos para garantizar el desarrollo de investigaciones con datos estadísticos y análisis multivariantes que sustenten la toma de decisión y que favorezcan la competitividad a mediano y largo plazo.</li> <li>Se debe fortalecer la financiación de procesos de formación gratuitos para superar los bajos niveles de educación que caracterizan el turismo. Esto requiere la convocatoria del sector privado, junto con una ampliación de los compromisos para la financiación de procesos formativos que vinculen en cada edición a un mayor número de beneficiarios, en todos los niveles jerárquicos de la cadena de valor. Se podrían generar sinergías tipo Alianzas Público-Privadas, crear un programa de becas profesionales, generar nuevos escenarios de cooperación técnica con expertos internacionales, contratar nuevos estudios que permitan conocer mejor las necesidades sectoriales y definir mecanismos para vincular a todas las escalas territoriales.</li> <li>Asimismo, el IDT debe fortalecer las redes de trabajo con universidades y sus programas de formación profesional y posgradual y, socializar su producción investigativa y la oferta académica entre empresas PST, trabajadores, empresarios, para consolidar un portafolio de programas educativos formales y reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional y brindar espacios de cualificación gratuitos a la comunidad con enfoque interdisciplinario, desde múltiples campos y subsectores que favorezcan el DEL, en el mediano y largo plazo.</li> <li>Se debe implementar un proceso de formación gratuito focalizado en la comunidad de Sumapaz que esté interesada en iniciativas turísticas, porque en las primeras versiones del diplomado "Formación a Líderes en Turismo" no fue posible contar con personas esta localidad, con lo cual se desaprovecha el potencial de esta zona, catalogada como el ecosistema de páramo más grande del mundo y que alberga a centenares de productores campesinos. Llevar los procesos de formación a las localidades rurales de Bogotá favorecería la agencia de emprendimientos enfocados al ecoturismo, turismo de aventura, rural, comunitario, senderismo, avistamiento de aves, entre otros.</li> </ul>



### **Lista de siglas y acrónimos**

**Anato:** Asociación de Agencias de Viajes y Turismo

**CCB:** Cámara de Comercio de Bogotá

**Cepal:** Comisión Económica Para América Latina

**CMTV:** Consejo Mundial del Turismo y Viajes

**Conpes:** Consejo Nacional de Política Económica y Social (*Documento Conpes*)

**Cotelco:** Asociación Hotelera y Turística de Colombia

**Dane:** Departamento Nacional de Estadística

**DEL:** Desarrollo Económico Local

**DTB:** Directorio Turístico de Bogotá

**Fontur:** Fondo Nacional de Turismo

**GEIH:** Gran Encuesta Integrada de Hogares

**IDT:** Instituto Distrital de Turismo

**LGT:** Ley General de Turismo

**Mincit:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

**MIPYMES:** Micro, pequeñas y medianas empresas

**ODI:** *Overseas Development Institute*

**PDD:** Plan Distrital de Desarrollo

**PMT:** Plan Maestro de Turismo

**PIB:** Producto Interno Bruto

**POT:** Plan de Ordenamiento Territorial

**PST:** Prestadores de Servicios Turísticos

**RNT:** Registro Nacional de Turismo

**SDDE:** Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

**Sena:** Servicio Nacional de Aprendizaje

**TIC:** Tecnologías de la Información y la Comunicación

**UNAD:** Universidad Nacional Abierta y a Distancia

**Uniminuto:** Corporación Universitaria Minuto de Dios

**WTTC:** *World Travel and Tourism Council*

**ZIT:** Zonas de Interés Turístico





## 1. INTRODUCCIÓN

El turismo es la tercera actividad económica que genera mayores divisas para el país<sup>1</sup>, después del petróleo y el carbón. Desde 2015 es considerada “el nuevo motor de la economía colombiana” (Semana, 2015) y, según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit), en 2017 aportó 5.8% al Producto Interno Bruto (PIB) y en 2018, se proyectó un aumento del 3.2% según informe del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (Mincit, 2018).

Durante el periodo 2012-2017, esta actividad registró un incremento en el PIB de 24%, debido a factores como “el repunte de la economía y otros procesos políticos que favorecieron la imagen del país como destino turístico” (Portafolio, 2018a). El turismo ha tenido un papel protagónico en el desarrollo internacional en donde procesos políticos<sup>2</sup> como la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Santos y las Farc-EP han contribuido al mejoramiento de la imagen del país en el exterior. Basta con revisar el diario *The New York Times* en su edición del 12 de febrero de 2018, que otorgó en su ranking de *los 52 destinos turísticos para visitar*, el segundo puesto al país, detrás de Nueva Orleans, ciudad que encabezó la lista, con la celebración de sus 300 años,

Después de que el conflicto armado de más de medio siglo ha llegado a su fin, Colombia está dispuesta a convertirse en el punto de atracción cosmopolita y aventurero que merece ser. Si bien se necesita mucho trabajo para integrar a los excombatientes a la sociedad, la última década ya ha visto un aumento del 250 por ciento en el turismo extranjero. En la vibrante capital, Bogotá, han

---

<sup>1</sup> Sin embargo, según diversas fuentes, el ingreso de remesas que envían los colombianos en el exterior ocuparía el tercer puesto en la economía colombiana, desplazando la actividad turística a un cuarto lugar. La cifra de aportes de remesas “superaría los 5.787 millones de dólares que el turismo le aportó al país el año pasado y los 5.256 millones de dólares exportados en productos alimenticios (incluidos el café y animales vivos)”. (El tiempo, 2018).

<sup>2</sup> Mejorar la percepción de la ciudad como destino turístico, conlleva al mejoramiento de la imagen del país. Esto, además, fortalecería la competitividad (PDD, 2016: 422). En cuanto a los procesos políticos, vale la pena recordar que antes de que se firmara el Acuerdo Final de Paz (noviembre de 2016), se aprobó el Plan Sectorial de Turismo en 2014, denominado “Turismo para la Construcción de Paz”, al que se sumó la adopción de la Resolución n.º 3159 de 2015 (Mincit), en virtud de la que se creó el Comité Turismo, Paz y Convivencia.



abierto decenas de cadenas de hoteles de lujo, mientras que la escena gastronómica ha cobrado impulso en lugares como el restaurante Leo de Leonor Espinosa. (Subrayado propio. NYT, 2018a)

Lo anterior evidencia que la ciudad no ha sido ajena al *boom* del turismo y año tras año se consagra como su principal receptora. Sin embargo, cada beneficio conlleva un riesgo y un reto que la institucionalidad debe resolver, apoyándose en el tejido social y empresarial capitalino. Por ende, el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020, *Bogotá Mejor Para Todos*, proyectó a Bogotá como un “destino sostenible” en donde el conocimiento es un eje transversal para garantizar el desarrollo, a través de acciones de fomento del bilingüismo, la promoción de una marca de ciudad que la visibilice como destino de negocios, entre otras iniciativas.

En este campo temático se sitúa esta investigación, vinculada al potencial práctico de la trayectoria profesional de la autora<sup>3</sup>, que coincidió con la posibilidad de adelantar un posgrado en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), permitiéndole una apropiación de los conocimientos teóricos y conceptuales adquiridos en la *Especialización en Gestión Pública*.

Por lo tanto, las actividades que Laura Solís desempeñó en el IDT fueron esenciales como complemento de la investigación e involucraron dos ejes muy pertinentes: *el fortalecimiento empresarial y la formación en turismo*, en donde convocó a empresarios y prestadores de servicios turísticos, principalmente a agencias de viajes, hoteles y empresas transportadoras, para ofrecerles asesorías e información sobre procesos de emprendimiento y la oferta de cursos para la cualificación de los recursos humanos. De modo que, su experiencia profesional representó una motivación adicional para el desarrollo de esta propuesta, cuyo propósito consistió en incidir en el diseño e implementación de estrategias que potencien el desarrollo económico de la comunidad.

---

<sup>3</sup> Durante los últimos tres años, la autora trabajó en la *Subdirección de Gestión de Destino* del Instituto Distrital de Turismo (IDT), entidad rectora del sector, adscrita a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE).





Los resultados se presentan en ocho segmentos. El primero esboza las problemáticas que afectan al turismo en Colombia y Bogotá. Luego se plantean los aportes de la formación de capital humano al turismo, seguidos por los objetivos de la investigación. En el cuarto se exponen los marcos referenciales del trabajo (metodología, estado del arte, enfoques teórico y legal).

En el quinto acápite se desarrollan los objetivos, iniciando con la caracterización de los prestadores de servicios turísticos, para después analizar el diplomado “Formación de Lideres en Turismo”; y un tercer lugar, establecer las contribuciones y limitaciones al desarrollo económico local. En el sexto se plantean las conclusiones de la investigación, complementadas en un con algunas recomendaciones para fortalecer los procesos de gestión pública en el séptimo segmento y, por último, se referencia la bibliografía que sirvió de insumo primario para este proyecto.

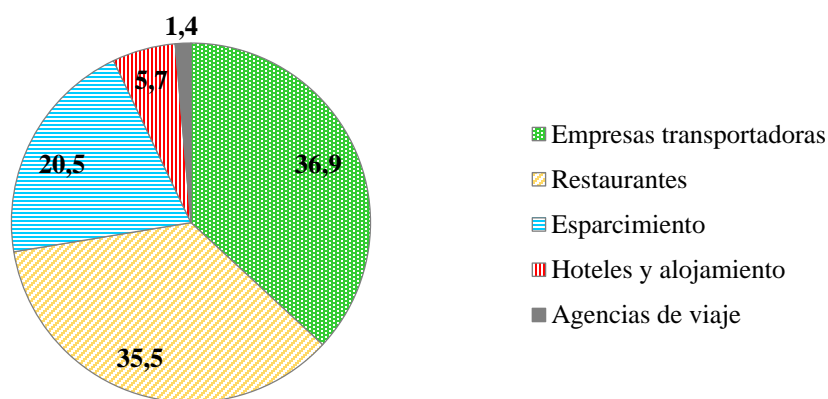


## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA - TURISMO: ENTRE DESARROLLO, OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Este apartado ofrecerá una radiografía de las problemáticas sectoriales a nivel nacional y posteriormente, las ubicará en el ámbito distrital, con el fin de dimensionar los escenarios de desarrollo potencial de la actividad turística, sus desafíos y limitaciones a partir de la gestión pública distrital. Sobre esto último, advierte Paula Cortés (presidenta de la Asociación de Agencias de Viajes y Turismo, Anato), que entre los desafíos para los próximos años destacan: mantener la tendencia positiva de crecimiento y aumentar en 2.9% su participación del turismo en el PIB, a través de la optimización de la infraestructura y la capacitación de personal capaz de ofrecer un servicio con estándares de calidad internacional (subrayado propio. Portafolio, 2018a).

El turismo es uno de los sectores con mayor capacidad de creación de empleos, aunque también “sufre por cuenta de la informalidad laboral, que oscila en el 70%, según cálculos de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco)”. (Portafolio, 2018b). De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2014 —GEIH, elaborada por el Departamento Nacional de Estadística (Dane)—, cerca de 1’783.000 personas trabajaron en los siguientes subsectores:

**Figura n.º 1.** Distribución de recursos humanos del sector turístico a nivel nacional (2014)



**Fuente:** Elaboración propia con base en resultado de la GEIH (Mincit, 2015)



La informalidad es un rasgo característico del sector que afecta dramáticamente el servicio de guianza turística. Según el informe final del proyecto “Estudio Técnico Sectorial de la Guianza Turística en Colombia”, en varias regiones este servicio es prestado por habitantes de las zonas, sin conocimientos fundamentales e impidiendo que la guianza se proyecte a nivel internacional.

Además, se evidenció “una formación académica de baja calidad, un limitado manejo de lenguas extranjeras, carencia de un sentido de vocación, bajo nivel de pertenencia con el país y una presentación personal deficiente y descuidada” (MincIT & Fontur, 2013: 8). Quienes suelen *prestar el servicio*<sup>4</sup>, desconocen la profesión y sus posibilidades de articulación con otros subsectores que integran la cadena de valor, para gestionar procesos de formación académica, operativa y tecnológica. Esto se sustenta en la baja remuneración económica que los guías reciben en promedio (menos de tres salarios mínimos legales), lo cual obstaculiza la proyección profesional, en destinos que implican costos de vida elevados (MincIT & Fontur, 2013: 9).

Sumado a la falta de cualificación también existe un desconocimiento e incumplimiento generalizado del marco normativo que regula la profesión y la prestación del servicio, que se origina en la falta de controles de las autoridades gubernamentales. Esta situación favorece la práctica profesional ilícita, así como bajas remuneraciones, ausencia de estabilidad, informalidad contractual, competencia desleal, baja competitividad, carencia de estímulos, ausencia de protección laboral, entre otras. (MincIT & Fontur, 2013: 9).

En ese escenario, el MincIT ha puesto en marcha varias acciones de mejora<sup>5</sup> para posicionar a Colombia como un destino turístico sostenible, competitivo y con un servicio de calidad. Este

---

<sup>4</sup> De acuerdo con datos del Consejo Profesional de Guías de Turismo, en 2012 estaban registrados 1.984 guías con tarjeta profesional, formados principalmente en el Servicio Nacional de Aprendizaje (80%), la Corporación Nacional de Turismo (19%) y el INPAHU (0,7%). (MincIT & Fontur, 2013: 15).

<sup>5</sup> El MincIT implementó programas para la educación bilingüe —incluyendo lenguas alternas al inglés, porque el país recibe turistas de muchos países— y capacitando sobre legislación y normas laborales sectoriales, entre otras (MincIT, 2018). Para ello ejecutó un programa de formalización laboral a través de cuatro módulos: sensibilización, comunicación y difusión; regulación; formación y capacitación y; empleabilidad (MincIT, 2017).



ejercicio ha implicado (re)diseñar estrategias y políticas públicas graduales, enfocadas a resolver las problemáticas del desarrollo económico de las comunidades, así como a fortalecer a las instituciones a través de procesos de cualificación de sus recursos humanos.

**Figura n.º 2.** Problemáticas sociolaborales de la guianza turística en Colombia



**Fuente:** Elaboración propia con base en Fontur (2013: 56-57)

Otro aspecto problemático corre por cuenta de la red institucional encargada del turismo, la cual tiene un bajo nivel de producción de datos estadísticos e información para la caracterización sectorial, pese a que existe consenso sobre las posibilidades de desarrollo y sus beneficios económicos. La capital colombiana no se escapó a esta situación, pese a ser la ciudad con el mayor volumen de llegadas internacionales del país —y, superando de lejos a las siguientes cinco ciudades con mayor número de visitantes extranjeros—.



No es un secreto que, hasta hace una década, en Bogotá no existía un centro de seguimiento y monitoreo estadístico, lo cual se ha ido mitigando con la creación del Observatorio de Turismo del IDT, que ha facilitado la producción de datos, la publicación de boletines y la producción de informes, perfiles<sup>6</sup>, análisis estadísticos e investigaciones a nivel local.

**Tabla n.º 1.** Destinos nacionales escogidos por los viajeros no residentes en Colombia

	Bogotá <sup>7</sup>	Cartagena	Medellín	Cali	San Andrés	Barranquilla
<b>Ene-Dic (2016)</b>	1.277.116	368.497	341.118	185.255	98.035	72.514
<b>Ene-Nov (2017)</b>	1.360.512	396.161	331.267	168.280	103.684	102.738
<b>Variación</b>	↑ 6,53%	↑ 7,51%	↓ 2,89%	↓ 9,16%	↑ 5,76%	↑ 41,68%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de estadísticas del sector turístico (IDT, 2016-2017)

Estas cifras muestran que Bogotá no solo concentra el mayor número de turistas extranjeros, sino que duplica a las siguientes ciudades, en una tendencia creciente desde 2010, aunque es posible rastrearla desde 2006-2007 en los estudios de Monroy (2008). De hecho, en los años de 2013 y 2015 se ha registrado su mayor crecimiento, jalonando con esto la economía nacional<sup>8</sup>.

**Tabla n.º 2.** Evolución estadística de visitantes extranjeros a la ciudad de Bogotá (2010-2017)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Extranjeros</b>	824.778	878.774	894.900	1.061.268	1.088.451	1.267.405	1.277.116	1.360.512
<b>Variación</b>	L_base	↑ 6,55%	↑ 1,84%	↑ 18,59%	↑ 2,56%	↑ 16,44%	↑ 0,77%	↑ 6,53%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de estadísticas del sector turístico (IDT, 2015)

<sup>6</sup> Atendiendo a la necesidad de generar insumos, MincIT contrató el informe referenciado de Fontur (2013), en el que se definió un perfil para los profesionales del sector turístico en Colombia, compuesto por 3 dimensiones: *Habilidades* (Conciencia ambiental, manejo de TIC, compromiso social, idiomas, interés por valores culturales); *Actitudes* (servicio al cliente, respeto por la diversidad, compromiso étnico, iniciativa, adaptación, pulcritud) y; *Competencias* (atención al cliente, capacidades comunicativas -orales y escritas-, bilingüismo, trabajo en equipo, adaptación al ambiente laboral -tranquilo o bajo presión-, interacción social, resolución de problemas, eficiencia laboral, escucha de las necesidades y expectativas de los clientes, entre otras). (MincIT & Fontur, 2013: 27-28).

<sup>7</sup> De acuerdo con el boletín mensual estadísticas sector turismo, en diciembre llegaron adicionalmente 147.000 turistas extranjeros a la ciudad de Bogotá, para un total de 1.507.512 visitantes durante todo el año 2017.

<sup>8</sup> Según el DANE, la economía colombiana creció a un ritmo del 4,3% en el año 2013 (Portafolio, 2014), mientras que en el año 2015 se registró un crecimiento de 3,1% (Revista Dinero, 2016).



Sin embargo, el auge del turismo por sí solo no es suficiente para superar estas problemáticas sectoriales, pero sí constituye una oportunidad para que el distrito avance en su caracterización para potenciar su impacto sobre el desarrollo económico de las localidades. Gustavo Monroy, consultor especializado que formuló la Política Pública Distrital de Turismo (adoptada mediante el Decreto n.º 327 de 2008), también detectó bajos niveles de integración y comunicación interinstitucional, los cuales dificultaban la inversión y desarrollo de iniciativas e infraestructura de fomento turístico, así como un desgaste institucional (público y privado), que se profundizaba por la inexistencia de datos estadísticos oficiales. (Monroy, 2008: 3.1).

En cuanto a la dimensión de mercadeo y promoción, Bogotá tenía muy mala imagen internacional debido a la situación de violencia histórica del país, que hacía que la capital fuera percibida como “insegura”. Asimismo, carecía de una marca de ciudad para su promoción como destino y no existía una estrategia que priorizara las localidades con vocación turística, ni una gestión articulada con aerolíneas para aumentar el número de viajeros (Monroy, 2008: 3.2).

También se detectaron fallas en la planificación territorial, ya que el turismo no fue incluido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), imposibilitando la gestión del uso del suelo para la prestación de servicios turísticos a través de un Plan Maestro. El Aeropuerto Internacional El Dorado estaba en proceso de ampliación (temporalmente); los espacios para convenciones y grandes eventos no se compadecían con las dimensiones del mercado empresarial; y tampoco existía un servicio de transporte turístico. (Monroy, 2008: 3.3).

En materia de productividad y tecnología, el consultor evidenció que muy pocas empresas del sector tenían certificaciones de calidad y sostenibilidad y, además, había un bajo el nivel de formación de personal técnico por competencias. A esto se sumaba el precario conocimiento de una segunda lengua, altos niveles de informalidad, un gran desconocimiento del potencial turístico



de la ciudad, falta de integración de la cadena productiva, inexistencia de bancos de buenas prácticas, baja utilización de herramientas tecnológicas para satisfacer oportunamente la demanda de información y la oferta turística, y las dificultades para articular iniciativas distritales con otras autoridades regionales de la RAPE-Central (Monroy, 2008: 3.4-3.6).

Para solventar estas problemáticas, Monroy definió múltiples propuestas. Frente a las limitaciones institucionales planteó crear un Sistema de Gestión Turística, un Comité Distrital para el Fomento de la Competitividad y un Centro de Estudios Estadísticos Sectorial. Para superar las fallas de mercadeo invitó a crear una marca de ciudad, fortalecer la investigación, análisis, caracterización y monitoreo de la demanda turística desde el IDT, diseñar estrategias de posicionamiento en el mercado internacional, generar acciones concertadas con las Alcaldías de localidades con vocación turística, entre otras. (Monroy, 2008: 5.1-5.2).

Con el fin de mejorar la inclusión, desarrollo social y la competitividad, se propuso implementar una campaña de sensibilización para el (re)conocimiento de la ciudad y su potencial turístico<sup>9</sup>, dirigida a las personas del sector: pequeños empresarios, hoteles, restaurantes, guías, vendedores, taxistas, funcionarios y policías, entre otros. También sugirió diseñar un programa de capacitación a jóvenes vulnerables para trabajar en hoteles y restaurantes; formar y asistir técnicamente a los prestadores de servicios turísticos (PST) para la obtención de certificaciones de calidad y

---

<sup>9</sup> Esta problemática es reiterada en el *documento sintético para la aprobación del Conpes*, persistiendo en los últimos años como un problema cultural donde la identidad turística es “confusa, asociada con poca valoración del turismo en la cultura cívica y escasa orientación profesional con visión prospectiva relacionada con el turismo”. (IDT, s. f.). Esto también es evidente en un artículo de *The New York Times* “La hermosa y compleja Bogotá: guía para viajeros primerizos”, donde señalan que: “(...) los bogotanos parecen hablar de su ciudad de la forma en la que los milaneses a veces hablan de Milán: como un lugar donde les encanta vivir y trabajar, pero quizá dudarían en recomendarla a un extranjero para saborear la riqueza de su país. Sin embargo, la riqueza abunda en Bogotá, desde su arte callejero que retrata una historia de conflicto armado hasta las colinas imponentes...” (NYT, 2018b).





sostenibilidad, promover el aprendizaje de segunda lengua y el uso de TIC<sup>10</sup>; apoyar la conformación de cadenas productivas y bancos de buenas prácticas (Monroy: 2008: 5.3-5.4).

Este insumo de caracterización sectorial fue clave porque permitió evidenciar la necesidad de apoyar iniciativas para la ampliación de la oferta de productos y servicios turísticos, así como una mayor diversificación de las actividades complementarias al turismo tradicional y de eventos, para incluir rutas gastronómicas, musicales, literarias y tecnológicas, atendiendo a parámetros de calidad internacional y a la satisfacción de las expectativas de los turistas.

De modo que la generación de nuevas apuestas turísticas se convirtió en un tema relevante, procurando el equilibrio entre las dimensiones ambiental, social, cultural y económica. Y es que esta actividad tiene una influencia directa e indirecta sobre la economía y representa un sector clave para su dinamización, soportado en los bienes y servicios provistos por otros sectores que actúan como proveedores en la cadena de valor (Brida *et al*, 2012: 91). Si bien no es fácil medir el impacto del turismo sobre el conjunto de la economía (Meyer & Meyer, 2015: 197), este aporta elementos para que la administración distrital se enfoque en él, toda vez que constituye:

Una alternativa para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, a través del fortalecimiento de la cadena de valor del sector, la innovación en la red de información, la recuperación de atractivos turísticos, la promoción y el mercadeo estratégicos de ciudad, posicionándose como un destino reconocido en los mercados nacionales e internacionales frente a otros destinos turísticos del país y ciudades capitales del mundo, contribuyendo a elevar la confianza, el sentido de pertenencia, la calidad de vida y la felicidad de residentes y visitantes. (IDT, 2017: 6).

---

<sup>10</sup> Para ello el consultor propuso diseñar un Programa de Asistencia Tecnológica dirigido a las MIPYMES, para que los gerentes reconozcan la importancia y conveniencia de adoptar TIC para el desarrollo de sus negocios, a partir del conocimiento de las necesidades y potencialidades de su uso (Monroy, 2008: 5.4).





Por lo tanto, el turismo se convierte en una opción económica integral, generadora de empleos e ingresos, que favorece el bienestar comunitario y además exige una actuación articulada entre las autoridades y el sector privado para garantizar el éxito de las estrategias implementadas. Con base en este referente, la administración distrital diseña el Programa 4.5.7 “Consolidar el turismo como factor de desarrollo, confianza y felicidad para Bogotá-Región”, con el cual se busca posicionar a la ciudad como un destino nacional e internacional y “elevar la confianza, pertenencia, calidad de vida y la felicidad de residentes y visitantes” (PDD, 2016: 419). Además, el Plan Distrital de Desarrollo también rastreó la evolución de problemáticas detectadas en 2008,

(...) existen brechas en materia de competitividad, mercadeo, promoción e información sectorial que requieren una rápida intervención para mantener el liderazgo en las llegadas de turistas internacionales, en la captación de eventos y activar la cadena de valor a partir de las ventajas y potencialidades que la ciudad tiene para el desarrollo de la actividad” (PDD, 2016: 421).

Asimismo, consideró que para responder de manera eficiente a los requerimientos sectoriales se debe promover una *estrategia de cultura de la información* que apunte a fortalecer la confianza institucional en el IDT, para que este continúe generando estudios y publicaciones, las divulgue y lidere procesos de articulación interinstitucional. Con esto se busca fortalecer factores basados en la calidad y que Bogotá se convierta en un destino con nuevas experiencias asociadas a la cadena de valor: entidades públicas, sectores productivos, comunidad (PDD, 2016: 422). Esto supone la adecuación de la oferta con base en los cambios en la demanda (exigencias de mercado), y para ello se requiere una estrategia que articule los productos, priorizando el turismo de negocios, cultural, de salud y bienestar, urbano (con enfoque peatonal en espacios públicos) y de naturaleza (ecoturismo, avistamiento de aves, *trekking* y el turismo rural)<sup>11</sup>. También se contempla la

---

<sup>11</sup> Para este propósito la ciudad cuenta con 465 atractivos turísticos y “posee numerosas áreas naturales que abren posibilidades generar opciones productivas a partir del turismo de naturaleza” (PDD, 2016: 421).



aceleración de la cadena de valor a partir de la innovación empresarial y la generación de servicios especializados, como el emprendimiento, la asistencia técnica, la calidad, la formalización y gestión empresarial, la asociatividad, empleo, entre otros. (PDD, 2016: 424).

Otras acciones institucionales apuntan a diseñar e implementar productos turísticos que favorezcan la cadena de valor, en articulación con la academia y centros de investigación y, en consonancia con la estrategia nacional. En ese sentido, la ciudad espera fortalecer la Red Distrital de Información Turística, para mejorar el servicio en tres componentes: recursos humanos bilingües, infraestructura física y tecnológica e informativa —esta última promueve herramientas de medición y análisis de datos para generar nuevas investigaciones y contenidos sobre tendencias, así como crear alianzas institucionales “sinergias”<sup>12</sup>—. (PDD, 2016: 425-426).

De hecho, varias de las metas del Programa 4.5.7 van en esa vía, buscando atender 900.000 personas a través de la Red de Información Turística; fortalecer 200 empresas prestadoras de servicios turísticos; vincular a 500 personas a procesos de formación o capacitación; realizar cuatro investigaciones sobre el sector; entre otras<sup>13</sup>. (Subrayado propio. PDD, 2016: 661). Estas metas se complementan con la caracterización sectorial que adelantó el Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), que identificó los elementos que aún limitan el desarrollo del turismo: una actividad descontextualizada de la realidad contemporánea, identidad débil con productos-servicios rutinarios y un turismo desarticulado de la estrategia de desarrollo local.

Ahora bien, es cierto que la superación de estas problemáticas exige un mayor liderazgo de las entidades públicas que tienen a su cargo las funciones sectoriales (Monroy, 2008, §. 4). Sin

---

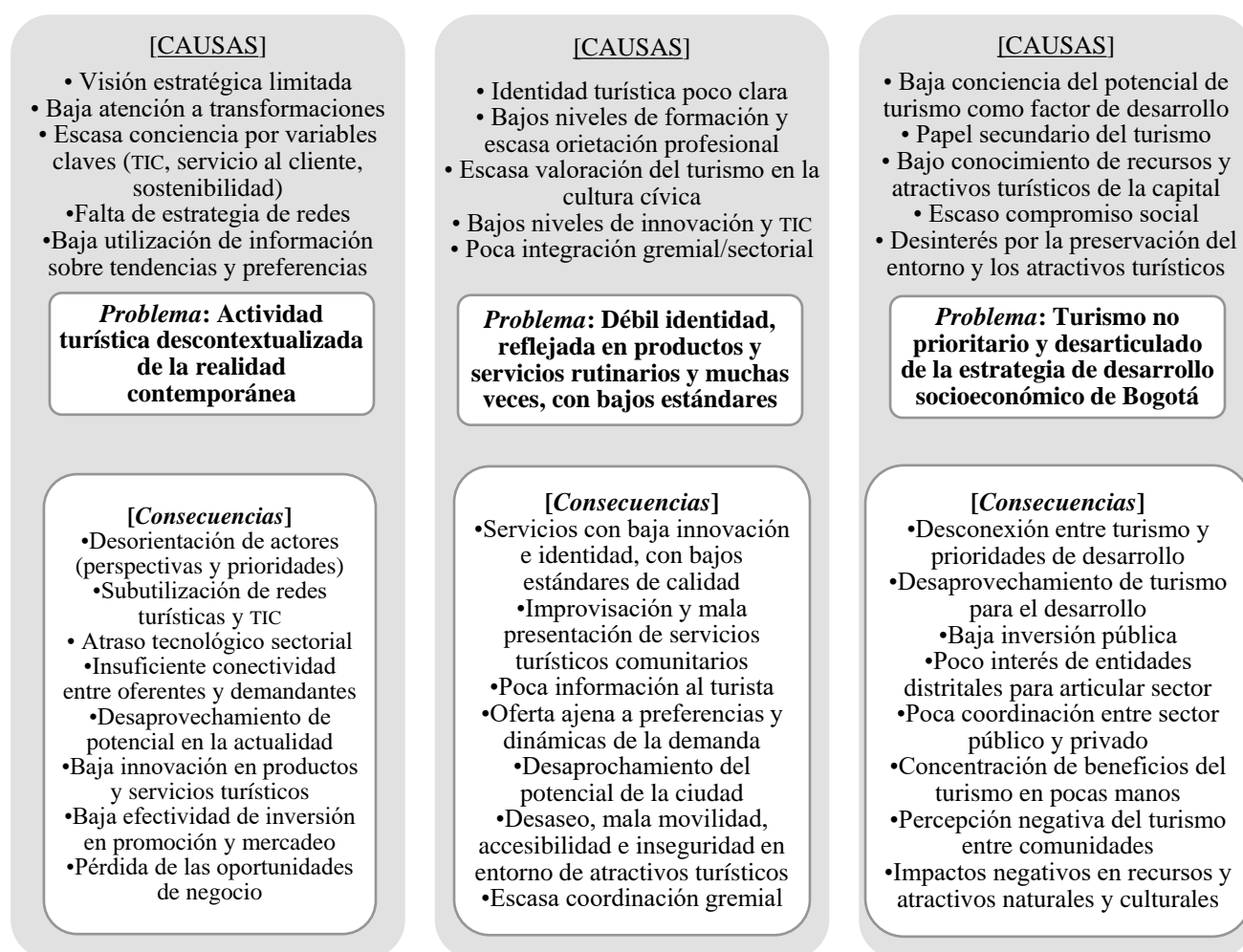
<sup>12</sup> La formalización y articulación empresarial es estratégica, según Cecilia Álvarez, el sector podría crecer 30% “con normas y reglas claras, trabajando mancomunadamente con la autoridades locales y regionales (...), donde todos los prestadores de servicios y los que se anuncien en plataformas digitales, se formalicen” (MinCIT, 2017).

<sup>13</sup> Según reporte de Seguimiento de Metas del Plan de Acción 2016-2020, al 30 de junio de 2018 se habían atendido 407.369 personas (45,26%); acompañado a 82 empresas del sector (41%); formado 259 líderes en turismo (51,8%) y realizado 2 investigaciones sobre turismo (50%) (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).



embargo, es necesario implementar procesos graduales de cualificación del capital humano, concebidos como estrategias diferenciadoras y generadoras de valor agregado. Esto porque los programas de formación permitirían a los PST contextualizar su actividad económica, identificar las necesidades del entorno, (re)diseñar sus catálogos de productos y servicios, aprovechar las nuevas TIC, responder a las expectativas de los clientes, garantizar el cuidado del medio ambiente, conocer la oferta académica para profesionalizarse y combatir otros problemas. Es en este escenario problemático que se sitúa la pregunta la investigación *¿cómo promover iniciativas turísticas que contribuyan al DEL de las comunidades, desde la administración distrital?*

**Figura n.º 3.** Árbol de causas, problemas y consecuencias



**Fuente:** Adaptación propia con base en Cider (2017: 221)



### 3. JUSTIFICACIÓN - LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO COMO FACTOR

#### CLAVE PARA EL DESARROLLO

El segmento anterior abordó las principales problemáticas sectoriales, elucidando cómo ciertas fallas estructurales nacionales se reproducen en la escala territorial, debido a que hasta hace poco el turismo se ha concebido como una actividad estratégica para el desarrollo económico global, por cuenta de su consolidación como “el sector de mayor crecimiento y dinamismo”, *junto con la pregunta orientadora de la investigación*. En consecuencia, este acápite aportará elementos para concebir la formación de capital humano como un eje estratégico para crear entornos competitivos y asegurar la prestación de un servicio innovador, eficiente, diferenciado y estándares de calidad, que apunte a procesos de (re)conocimiento cultural de los territorios. Para esto se plantearán los beneficios potenciales que conlleva la cualificación de los recursos humanos vinculados al turismo.

#### 3.1. El papel de los procesos de formación de capital humano para el sector turístico.

Existe una relación positiva entre crecimiento económico y desarrollo del turismo, toda vez que el segundo facilita la creación y el establecimiento de negocios, en particular de pequeñas empresas. De ahí que el turismo sea una herramienta de desarrollo regional que favorece el auge de los negocios locales (Meyer & Meyer, 2015: 198). El turismo logra captar un gran volumen de mano de obra a lo largo de la cadena de valor —aunque con un bajo nivel de educación formal, en contraste con otros sectores o actividades económicas— (Lillo, 2009: 55). Este rasgo se debe a que hasta hace muy poco tiempo, la educación se ha considerado como un asunto de relevancia en la agenda sectorial,

(...) hay una razonada crítica a los medios presupuestarios destinados a resolver las necesidades formativas en las diferentes modalidades que integran el sistema formativo turístico... todo ello resulta más llamativo cuando se comparan las rentas fiscales de la actividad turística con lo que destina hacienda pública a la formación turística... no se trata de incrementar los fondos públicos



a la formación turística en abstracto, sino que con ello se conseguiría un incremento de la renta turística por la que el esfuerzo fiscal sería compensado o igual a cero (Subrayados propios. Fernández, 2004: 190).

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la llegada de visitantes a Bogotá se ha disparado hace varios años, es posible afirmar que en la ciudad el turismo está experimentando una transición de una *etapa de participación* hacia otra *de desarrollo* —en términos de Pedrana<sup>14</sup> (2013: 96). Por ende, es urgente diseñar e implementar estrategias y políticas públicas en dos vías: primero para mitigar los efectos nocivos del turismo y después para garantizar la competitividad de la ciudad en el contexto internacional. La primera es importante, toda vez que:

(...) el turismo también tiene efectos nocivos sobre el medio donde se desarrolla: es un generador de polución. La sustentabilidad de la actividad será más probable en aquellos países que satisfacen la demanda por turismo verde y de elite que en los que responden a la demanda de turismo en masa, en cuyo caso la sostenibilidad se encuentra ligada a la existencia de medidas de resarcimiento (Brida *et al.*, 2014: 61)

En cuanto a la segunda vía, existen múltiples evidencias que permiten asegurar que la formación de capital humano constituye una estrategia de competitividad turística, porque tratarse de un elemento básico y diferenciador que crea ventajas asociadas a la “calidad del producto turístico”, en sintonía con las expectativas de los turistas y apuntando a la consolidación de una imagen positiva de la ciudad y su posterior recomendación como destino.

---

<sup>14</sup> El ciclo del turismo tiene cuatro fases: en la primera, *exploración*, la infraestructura local y empresarial no están organizadas. En la segunda etapa, *participación*, el turismo se empieza a reconocer como fuente de desarrollo económico local; en la tercera, *desarrollo*, se estructura un turismo de masas y de destino para incrementar los beneficios en el territorio y las entidades definen una política pública de turismo. Ya para la última, *consolidación*, existe una red institucional y políticas sectoriales complejas. Al cierre del ciclo puede renovarse el destino por cuenta de los efectos positivos de políticas y estrategias sostenibles o puede darse una declinación de éste, debido a los continuos errores durante el proceso de implementación. (Pedrana, 2013: 96-97).



Esto es esencial en un entorno globalizado de complejidad creciente, porque permite pensar de qué manera se optimizan los recursos actuales y cómo se desarrollan las capacidades que aún no se poseen, pero que son necesarias para ampliar y desarrollar estrategias a futuro. La formación de capital humano abre un universo positivo para que las empresas se adapten con facilidad a las exigencias del sector y brinden un servicio de calidad, donde los trabajadores sean “un eslabón indispensable en la cadena de valor y en la percepción por parte del cliente del nivel de calidad obtenido con relación a sus expectativas” (Lillo *et al.*, 2007: 60-62).

Además, la competitividad depende cada vez más de “las posibilidades de captación y retención de la demanda”, y ahí el capital humano sea un recurso esencial para que las empresas generen capacidad distintiva con estrategias para fidelizar clientes, mejorar la calidad e identificación de servicios, conozcan las expectativas de los viajeros y brinden atención personalizada,

(...) si todos los elementos que rodean la experiencia turística del viajero y que van a determinar su nivel de satisfacción están directamente relacionados con la labor desempeñada por los profesionales del sector, el componente humano juega un papel fundamental. De nada serviría invertir en nuevas tecnologías, mejorar las técnicas de gestión o renovar las instalaciones, si no se cuenta con un personal especializado y motivado capaz de prestar el servicio adecuado a las expectativas de los clientes (Subrayado propio. Lillo *et. al.*, 2007: 64).

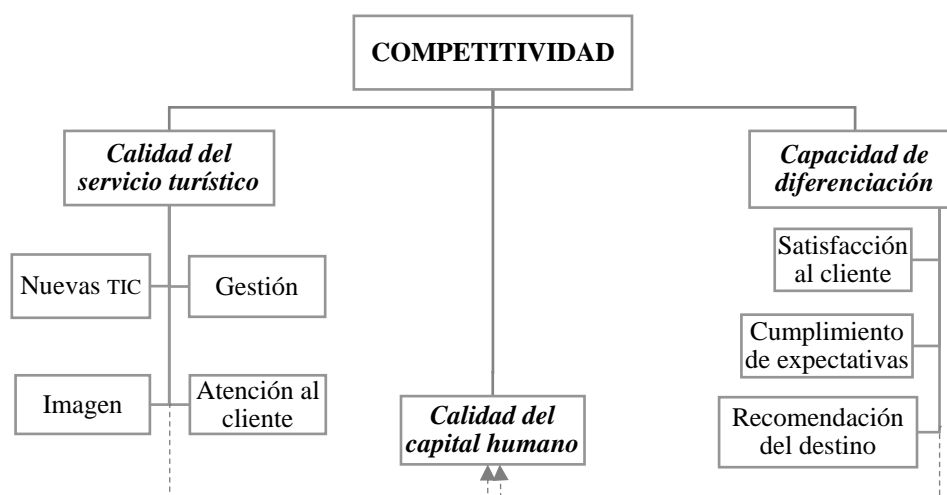
En consecuencia, enfocarse en los procesos formativos es una acción estratégica que promueve la cooperación entre actores, y, además, constituye una inversión que generará mayores rendimientos en el largo plazo. Para ello se deben generar sinergias entre el ámbito académico, las empresas privadas y las instituciones públicas, orientadas a la cualificación del capital humano y los procesos de investigación en turismo (Lillo *et al.*, 2007: 65-66).

Asimismo, hay que tener en cuenta que la incorporación de nuevos modelos de gestión, así como la adopción de las TIC, necesita acompañarse con la vinculación de personal con mayores



niveles educativos que sepan dirigir los esfuerzos institucionales y corporativos (Lillo, 2009: 54). Las políticas formativas requieren por su parte, orientarse a la generación de capacidad distintiva y a la superación de una característica negativa sectorial: el bajo nivel de educación formal de los trabajadores, máxime porque ellos son esenciales para asegurar la calidad del producto turístico —y de su cualificación, profesional y técnica depende la competitividad—.

**Figura n.º 4.** Capital humano y capacidad de diferenciación



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Lillo (2009: 55)

Complementariamente se debe “(...) conseguir que los empresarios<sup>15</sup> valoren, retribuyan y demanden un capital humano egresado en titulaciones de turismo al que consideren bien preparado” (Lillo, 2007: 63), ya que el crecimiento y transformación de las tendencias son más rápidos que las acciones gubernamentales implementadas para adaptarse a los cambios.

(...) el turismo sólo puede mejorar con la incorporación del capital humano más competente y, aunque se reconozca que el sector ha integrado en sus estructuras y empresas a buenos profesionales y técnicos, se hace evidente en todo momento la falta de un mayor número de especialistas, en los

<sup>15</sup> Es importante conocer qué valoración tienen los empresarios respecto a los niveles educativos de sus trabajadores e identificar los nexos entre educación, productividad y salarios, para saber si existen desajustes entre el nivel de estudios y la remuneración económica, ya sea por *infraeducación* o por *sobreeducación*. (Lillo, 2009: 56-57).





diferentes subsectores que lo componen, por completo o dedicados en gran medida al estudio e investigación del turismo, para que en paralelo fortaleciesen el cuadro formativo (Subrayado propio. Fernández, 2004: 189).

En el ámbito distrital, la apuesta por la formación de capital humano se ha materializado en dos líneas de acción que estructuran los cuatro ejes estratégicos de la Política Pública y el Plan de Acción: destino auténtico, innovador y sostenible y turismo inteligente. Ambos ejes se enfocan en la cualificación de los trabajadores para promover la competitividad, apoyándose en diferentes actividades y articulando a múltiples entidades. En torno a estos ejes estratégicos ha transcurrido la gestión profesional en el IDT de la autora de la monografía, Laura Solís.

En el primero, *destino auténtico*, se ubica la línea de *servicio de excelencia*<sup>16</sup>, a través de la que se ha promovido el emprendimiento y fortalecimiento empresarial, apelando a esfuerzos conjuntos entre el IDT y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), para fortalecer la innovación tecnológica y la formalización de las empresas locales. Esto se ha materializado con sesiones para la identificación, formulación e implementación de “ideas de negocio” de empresarios potenciales (*incubadora de proyectos*). Estas acciones se complementan con asesorías normativas sobre regulaciones y procedimientos de gestión turística.

Para el eje de *turismo inteligente* se ha desarrollado un trabajo articulado entre el IDT y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), posibilitando la oferta gratuita de programas de formación, en concordancia con la línea de *capacidad humana para el turismo*<sup>17</sup>. A estas acciones se sumó la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto), como institución de educación superior encargada del diseño del diplomado “Formación de líderes en turismo”.

---

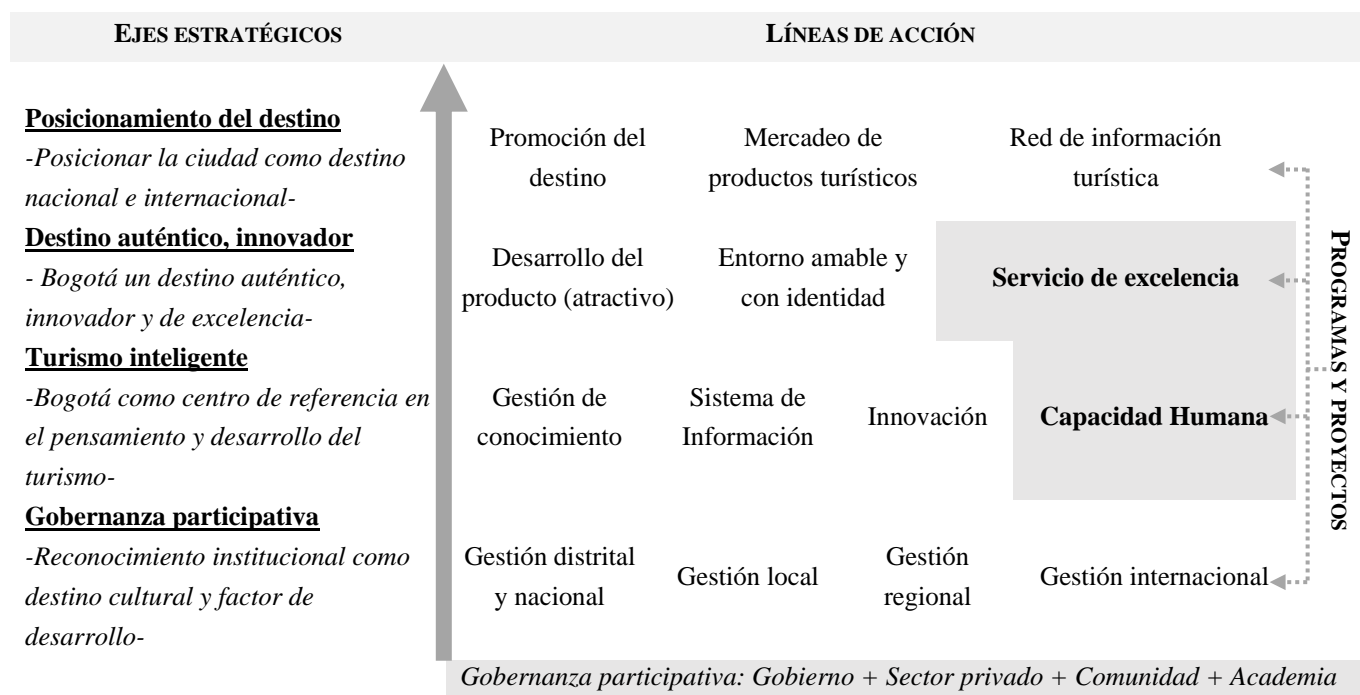
<sup>16</sup> En el esquema general de elementos estratégicos del Plan, la línea de “servicio de excelencia” contempla: formalización de empresas turísticas; emprendimiento y fortalecimiento empresarial; normalización de estándares para estructuras turísticas; calidad, excelencia y certificación e incentivos a la innovación y la excelencia.

<sup>17</sup> Esta línea apunta a la formación para una creatividad pertinente, la competencia en idiomas extranjeros y, la gestión del talento humano del sector.





**Figura n.º 5. Esquema general de los elementos estratégicos del Plan**



**Fuente:** Adaptación propia a partir de Cider (2017: 250)

*De modo que, la formación de capital humano constituye una herramienta estratégica para que la administración promueva iniciativas de DEL, favoreciendo el turismo; integrando estándares de calidad en los procesos de atención y servicio al cliente; renovando la oferta de productos y destinos, incorporando las TIC y las tendencias de los mercados globales, entre otras ventajas competitivas que aceleran la producción de valor agregado. Pero incluso en condiciones ideales, la implementación de esta estrategia siempre tendrá límites que deben contemplarse para fortalecer gradualmente las acciones de la administración pública.*



## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. Objetivo general**

Identificar las contribuciones y límites de los procesos de formación de capital humano en el sector turístico y el desarrollo económico local, a partir del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos” y demás instrumentos de la política pública de turismo distrital (2016-2020).

### **4.2. Objetivos específicos**

- Caracterizar la red de operadores del sector turístico de la ciudad de Bogotá, a partir de los usuarios inscritos en el Registro Nacional de Turismo.
- Analizar una propuesta de formación para líderes locales de turismo de Bogotá, en materia de fortalecimiento de competencias técnicas y humanas para el mejoramiento del servicio.
- Identificar las contribuciones y limitaciones para el desarrollo económico local, derivadas del programa de formación de capital humano para líderes en turismo, en el Distrito Capital.



## **5. MARCOS REFERENCIALES**

Este segmento condensa los elementos que sustentan la investigación. Primero se ofrece la aproximación metodológica, tomando como punto de partida los objetivos. Seguidamente se presenta el estado del arte relevante para el turismo en la ciudad: la formación de capital humano, junto con algunas perspectivas del desarrollo económico. Posteriormente se profundiza en la teoría del desarrollo económico local y se establecen las categorías conceptuales que permiten el análisis la investigación— y, por último, se ubica la normatividad sectorial.

### **5.1. Marco metodológico**

#### **– Análisis del turismo distrital basado en múltiples fuentes**

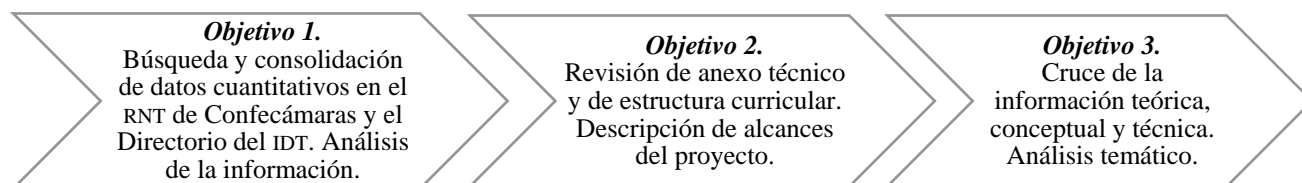
Durante el desarrollo de esta investigación se consultaron diversas fuentes de prensa, boletines y datos estadísticos, textos teóricos, disposiciones normativas y en general, proyectos, planes, programas y documentos técnicos y pedagógicos, que junto con elementos de mi trayectoria profesional que dan cuenta del seguimiento a la política pública distrital de turismo.

Para el primer objetivo se realizó una búsqueda en el Registro Nacional de Turismo (RNT) disponible en el sitio web de Confecámaras, y luego se contrastó con la información reportada en el Directorio Turístico de Bogotá (DTB) de la página del IDT. Esto sirvió para construir un cuadro con las categorías y estados de los prestadores de servicios turísticos de la ciudad. En relación con el segundo objetivo se consultó el “anexo técnico del contrato para desarrollar módulos para la formación de líderes del sector turismo de Bogotá”, y con este se identificaron las temáticas abordadas en cada unidad de trabajo, la metodología y el proceso de evaluación. Después se analizó la estructura de contenidos curriculares y su potencial para desarrollar habilidades entre



las personas inscritas. Para el tercer objetivo se cruzó la información teórica, conceptual y técnica y, así determinar las contribuciones y límites del diplomado sobre el DEL en Bogotá.

**Figura n.º 6.** Esquema metodológico de la investigación



**Fuente:** Elaboración propia con base en el diseño metodológico propuesto

En ese contexto investigativo se adoptó un enfoque interpretativo (hermenéutico), que se complementó con la revisión de diversos archivos, tal como se plantea en el esquema anterior, el cual se reforzó con las sugerencias metodológicas impartidas por la directora de la monografía.

## 5.2. Marco teórico

### – La evolución de los estudios sobre formación de capital humano y el desarrollo: Una aproximación analítica al desarrollo económico local (del)

Para esta investigación se tomó como referente teórico el desarrollo económico local (DEL), toda vez que ofrece un marco analítico complejo que articula la planificación tradicional orientada al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades receptoras (Varisco, 2008: 128). Asimismo, este enfoque permite analizar factores como la innovación, el tamaño y la capacidad asociativa de las empresas, el papel que juegan el Estado<sup>18</sup> y sus instituciones a la hora de dinamizar el ciclo del turismo —en el caso particular, el IDT—, (Varisco, 2008: 126), y contempla las dimensiones culturales del desarrollo, en la medida que concibe al

<sup>18</sup> El Estado como actor fundamental en el desarrollo de la economía local y además es el único actor con la capacidad de crear y ejecutar una estrategia sistémica territorial, ya que tiene el poder de dirigir las líneas de intervención necesarias a través de incentivos y la intervención directa en el territorio, además de la creación de una organización exclusivamente dirigida al desarrollo económico local (Meyer & Meyer, 2015: 200).



turismo como un proceso histórico, afectado por estrategias y políticas implementadas en un contexto geográfico determinado.

Este enfoque representa una oportunidad para comprender las implicaciones que tienen los procesos de formación de capital humano turístico en el desarrollo de las comunidades locales, ya que apela a un análisis de la gestión participativa —en el que las expectativas de los actores y las relaciones entre sujetos y agentes locales son un elemento central del desarrollo (Varisco, 2008: 129)—, al tiempo que invita a pensar los procesos de gestión pública y sus impactos sobre el medio ambiente y los entornos socioculturales, políticos y económicos, para que las estrategias adoptadas respondan a las variables que transforman el territorio.

Para comprender las implicaciones de este enfoque teórico, este apartado mostrará cómo ha evolucionado la discusión sobre las dos temáticas que estructuran la investigación: la formación de capital humano y los vínculos entre el desarrollo económico y la actividad turística.

#### **– El papel de la formación de capital humano en el sector turístico**

En este campo se ubican los aportes José Luis Fernández y su texto “La calidad en el turismo. Mercado de trabajo: Formación y capital humano” (2004), en donde explica que, para consolidar un sector competitivo, distinguido por su calidad y atención al cliente se necesita una estrategia cultural que impacte el mercado de trabajo y que vincule la formación desde una “nueva gestión de los recursos humanos”. Además, debe incorporar procesos de investigación, tiempo, recursos económicos y administrativos para potenciar la formación de los trabajadores.

Para esto es fundamental promover la motivación de los empleados, fidelizarlos, cualificarlos y difundir el paradigma del nuevo turismo entre directivos, trabajadores y funcionarios responsables del desarrollo sectorial. (Fernández, 2004: 169-170). Por lo tanto, se deben incorporar elementos como: capacidad de respuesta, profesionalidad, comunicación, credibilidad, seguridad,



cortesía, atención e información satisfactoria para el cliente y en general, calidad del servicio. Además, se debe vincular a las personas que viven del turismo para que socialicen sus motivaciones e implicarlas en el desarrollo de buenas prácticas y en la definición de contenidos formativos que respondan a sus necesidades y expectativas (Fernández, 2004: 171-173).

También plantea repensar la estructura de contenidos de los procesos educativos, a la luz de las problemáticas que afectan el contexto español en la primera década del siglo XXI —que se asemejan a las fallas sectoriales en Colombia—. Estas comprenden la escasez de capital humano, elevados niveles de rotación, baja imagen social sectorial, contratación temporal, falta de cualificación básica, baja competitividad, ausencia de políticas de calidad en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), falta de análisis de mercado centrados en la demanda (clientes) y una oferta formativa alejada de las nuevas tendencias. Para mitigar estas problemáticas, Fernández propone aplicar medidas y estrategias inspiradas en soluciones globales, que apelan a la colaboración y al diálogo entre actores e instituciones que participan en el sector (universidades, empresas, administraciones públicas, trabajadores). (Fernández, 2004: 174-176).

Frente a los desafíos formativos, el autor plantea crear una cadena de valor para los procesos de formación de capital humano, cimentada en la calidad del turismo y en donde se priorice: atraer, retener y desarrollar capital humano profesional y especializado; apoyar a las MIPYMES a través de programas para la cualificación de sus recursos humanos e incorporar nuevos métodos y contenidos paradigmáticos, acorde con los cambios e innovaciones globales. Para mitigar los efectos negativos invita a adoptar buenas prácticas en la gestión de recursos humanos, mejorar las condiciones laborales y salariales, fortalecer la inversión en formación para garantizar la disponibilidad de capital humano, la calidad del servicio y la incorporación de las TIC en procesos educativos que contemplen escenarios virtuales, *online*. (Fernández, 2004: 175-179).



El mercado de turismo, en general, se caracteriza (...) por un bajo nivel de formación, aun con las variaciones que se dan entre los subsectores que lo conforman (...) dentro de diversos subsectores, el nivel general de instrucción es superior (...) No obstante, es evidente que sigue habiendo una importante necesidad de mejorar el nivel general de formación formal en el turismo para reducir la falta de conocimientos identificada y para hacer efectiva la calidad (...). (Fernández, 2004: 180-181)

Por último, Fernández identifica algunas *razones* que sustentan la crisis del modelo formativo. *Las culturales* naturalizan imaginarios que conciben que los estudios de turismo son “menos serios” que las demás áreas profesionales (2004: 188-189). *Las sociales* que legitiman que los egresados de programas de formación turística ocupen niveles sociales inferiores en el mercado laboral y que los profesores sean mal remunerados (2004: 189). *Las políticas* que admiten el desinterés por los procesos educativos, la descoordinación de autoridades laborales, educativas, y reguladoras de las normas sobre la formación turística (2004: 190). *Las económicas* que argumentan permanentemente limitaciones presupuestales (2004: 190).

Fernández también identifica *razones sectoriales*, en donde las inversiones que las MIPYMES dedican a los procesos de formación de capital humano resulta limitado. Además, existe un desconocimiento elevado de las iniciativas formativas por parte de las empresas y un rezago en la transferencia tecnológica a los planes formativos y, por si fuera poco, los representantes del sector no intervienen en la definición de los contenidos curriculares. (Fernández, 2004: 190-191).

Se suman además, *razones legales* relacionadas con la lentitud en la adaptación y aprobación de normas, *razones administrativas* que cuestionan la falta de programas cualificados de becas, incentivos a los centros formativos, escasa motivación al profesorado, limitaciones en los medios didácticos y pedagógicos; así como *razones técnicas* que evidencian una falta de previsión de las



necesidades del sistema formativo, ausencia de planes de estudio y seguimiento, inexistencia de una política de formación del profesorado, entre otras (Fernández, 2004: 191-192).

En ese contexto de crisis, el autor propone diseñar un sistema formativo de calidad que integre en todos sus niveles, a los actores y sus necesidades, así como mejorar los mecanismos de monitoreo y seguimiento y, los recursos destinados a la formación. Siguiendo esta tendencia, Adelaida Lillo junto a un grupo de investigadores publicó artículo “El capital humano como factor estratégico para la competitividad del sector turístico” en donde analizaron la importancia que juega el capital humano como elemento diferenciador para crear ventajas competitivas, destacando el valor de “los intangibles” (Lillo *et. al.*, 2007: 47).

Lo anterior, en un escenario donde el turismo de masas —que predominó a mediados del siglo XX, con destinos de playa y mar—, ha sido desplazado por una demanda con más segmentos de mercado, más heterogénea, “más sofisticada, más exigente con la calidad” y con el servicio recibido (Lillo *et al.*, 2007: 49). En este resulta necesario garantizar unos mínimos de calidad e implementar políticas de cuidado ambiental para evitar el *círculo vicioso*<sup>19</sup>, pues la llegada masiva de turistas genera deterioro ambiental y, sin la existencia de acciones para mitigar los efectos negativos, las ciudades se convierten en lugares poco atractivos, se reducen los precios y se afecta el desarrollo local. (Lillo *et al.*, 2007: 50).

De ahí que los autores aborden conceptos como “capital humano” y “competitividad”, así como herramientas para su medición, como el *monitor de competitividad sectorial* del Consejo Mundial del Turismo y Viajes (CMTV o WTTC, por sus siglas en inglés), que agrupa 23 indicadores en 8 categorías: competitividad de precios, factor humano, desarrollo de infraestructuras, medio ambiente, desarrollo tecnológico, recursos humanos, apertura turística y desarrollo social. En este,

---

<sup>19</sup> Este elemento es esencial para mitigar los riesgos del turismo sobre el desarrollo económico local en Bogotá.





el factor humano hace referencia a los turistas, pues incluye dos índices de participación turística y de impacto turístico, mientras que el indicador de recursos humanos se enfoca en el índice de educación del capital humano. (Lillo *et. al.*, 2007: 53-54).

Esta investigación es complementada con “El papel del capital humano en el sector turístico: Algunas reflexiones y propuestas” (Lillo, 2009), en donde se plantea que, para mejorar los procesos de formación de capital humano, se debe tener en cuenta la estructura empresarial predominante y el público al que se dirigen los esfuerzos institucionales, para que la oferta educativa responda a la demanda, según el *tamaño de la empresa* y el *subsector turístico a la que pertenece*.

En relación con el *tamaño*, Lillo (2009) identifica dos grupos: el más numeroso corresponde a las MIPYMES, las cuales están atomizadas en el mercado, tienen una gestión familiar y sus objetivos son de corto o mediano plazo; en oposición con las grandes empresas que cuentan con niveles de inversión altos y sus objetivos se proyectan a largo plazo, desde un modelo de gestión gerencial. En cuanto a los *subsectores*, se destacan: hotelería, restauración, agencias de viaje, transporte de turistas, oferta de ocio (cultura y esparcimiento), entre otros (Lillo, 2009: 59).

A partir de esas dos dimensiones, Lillo identifica las necesidades de capital humano que deben atender los distintos destinos turísticos, así como sus requerimientos formativos. Sugiere fomentar observatorios de recursos humanos como herramientas para caracterizar la oferta y la demanda, liderar las iniciativas entre el sector público y privado para la cualificación del capital humano y la investigación y, fortalecer las ventajas competitivas en el mercado global (Lillo, 2009: 60).

Asimismo, propone incrementar el nivel de educación promedio del sector turístico, con base en la relación oferta-demanda<sup>20</sup>, en donde considera estratégico que las empresas socialicen los

---

<sup>20</sup> En relación con la oferta, la autora propone estudiar el mapa formativo vigente (universitario, ocupacional, posgradual y de extensión); revisar la metodología y contenidos curriculares, alentar al uso de las TIC en los



perfiles laborales que requieren para que la oferta de programas formativos guarde una relación directa con las necesidades sectoriales para impulsar la competitividad.

Para el caso local, en 2008, Gustavo Monroy identificó varios de los elementos señalados y a partir de su diagnóstico, formuló la política pública que sirvió para que la administración distrital priorizara las problemáticas asociadas al turismo, y de este modo, contrarrestar las fallas que limitan el crecimiento económico. Hacia el año 2009, la *Subdirección de Destino* del IDT — dependencia en la que trabajo—, publicó el primer documento de “caracterización del producto turístico de Bogotá” en donde analizó los paquetes turísticos que ofrecían las agencias de viaje. Esto se complementó con el *censo de Agencias de Viajes* que realizó Anato en 2010, donde “incluyó un Módulo para Bogotá en el que se indagaba acerca de la comercialización del producto, antigüedad en la comercialización, entre otras preguntas”. (IDT, 2017: 7).

Durante el periodo 2010-2015 no se produjo información institucional adicional a los boletines del Observatorio de Turismo del IDT, entidad que en 2016 lideró la contratación de un estudio para identificar los productos turísticos ofertados por las agencias y registrar los atractivos y actividades turísticas de la ciudad. Complementariamente, adelantó un estudio sobre los lineamientos estratégicos para la política pública y el plan de acción que definió el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes (Cider, 2017).

#### – El desarrollo económico y sus vínculos con la actividad turística

Pese a que la relación entre negocios turísticos y economía local tienen una larga trayectoria, esta investigación toma como punto de partida el artículo titulado “Tourism Business and the Local

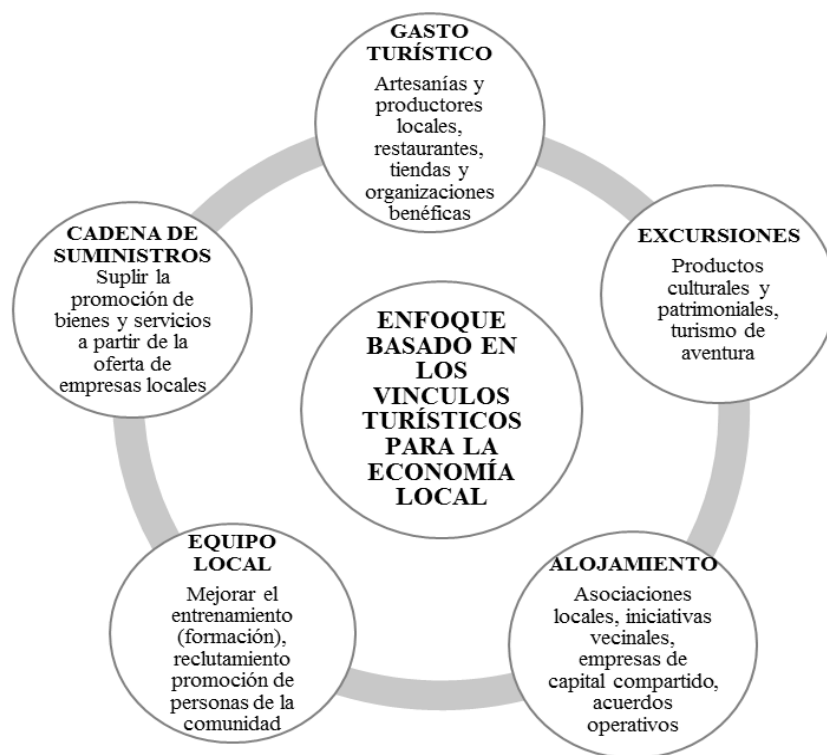
---

procesos de enseñanza; incentivar proyectos de investigación sobre turismo; fomentar una enseñanza vinculada a un modelo de prácticas en empresas y promover la transmisión de conocimientos que faciliten una incorporación eficaz en el mercado laboral. En cuanto a la demanda sugiere incorporar las necesidades de los empresarios para que los perfiles favorezcan la competitividad; divulgar la oferta educativa y las competencias profesionales entre el empresariado y facilitar el acceso a programas a la medida de los empresarios (Lillo, 2009: 61).



Economy: Increasing Impact through a Linkages Approach” (2006), que sostiene que el fortalecimiento de los vínculos locales depende de la forma cómo las empresas hacen los negocios. Desde esta perspectiva, la experiencia de los clientes mejora sustancialmente, cuando los PST se apoyan en la red de proveedores locales, trabajadores y vecinos (Mitchell & Ashley, 2006: 1). Sin embargo, si no existe una presión externa fuerte, es difícil que las empresas inviertan en vínculos con los actores locales para combatir la pobreza o mitigar los efectos negativos sobre el entorno. Por ende, se plantea un esquema de interacción entre las operaciones comerciales que realizan los PST y las posibilidades de articulación con otros actores, a partir de intercambios que generan vínculos y mejoran la experiencia del turista,

**Figura n.º 7.** Vínculos (redes) del turismo en la economía local



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Esquema definido por Mitchell & Ashley (2006: 2).



En tal sentido, existen cinco tipos de vínculos que pueden favorecer el desarrollo económico local. El primero, *impulsando la contratación de proveedores locales*, porque se fortalecen las relaciones de lealtad, mejora la calidad y el precio de los productos y genera enormes diferencias en las empresas locales. El segundo, *incrementando el reclutamiento, entrenamiento y ascenso del personal local*, para crear más empleos de alto impacto local como guías turísticos o para el cuidado de niños, ampliando las condiciones laborales y de seguridad social para que las personas con pocas habilidades formales se cualifiquen y tengan más posibilidades de ascenso.

El tercero, *asociándose con vecinos o en iniciativas de capital compartido* para fortalecer los productos, servicios y facilidades y diversificar los agentes locales<sup>21</sup>. El cuarto, *apoyado los productos locales culturales, patrimoniales y excursiones*, como expediciones temáticas nocturnas en alianza con residentes locales, entrenamiento de guías locales, integrando a artesanos locales en la fabricación del mobiliario hotelero y; el quinto, *alentando el gasto en la economía local por parte de los turistas*, por medio de compras como elemento clave para multiplicar y mejorar los flujos de efectivo. (Mitchell & Ashley, 2006, pp. 2-3).

De modo que la generación de vínculos entre compañías turísticas y comunidades locales representa un gran impacto en el desarrollo económico. Por esta razón, las políticas deben enfocarse en la promoción de los vínculos de turismo (redes), antes que, en el incremento en la llegada de turistas o la implementación de proyectos turísticos comunitarios, aun cuando “solo una minoría de empresas adoptarán un enfoque basado en los vínculos a menos que se generen incentivos para mejorar las ganancias o reducir costos”. (Mitchell & Ashley, 2006: 4).

Posteriormente, Claudia Varisco presenta la evolución del concepto de desarrollo, a fin de comprender las implicaciones que este tiene sobre el turismo. En ese contexto, explica cómo se

---

<sup>21</sup> Mitchell & Ashley sitúan como ejemplo la experiencia en Gambia, donde los hoteles vincularon a vendedores de jugo, playeros, de artesanías, taxistas, autoridades, ONGs, entre otros, para mejorar sus oportunidades de ventas.



vinculó el “desarrollo” a ideas como “progreso” y “crecimiento económico” durante la posguerra. Sin embargo, ese enfoque fue rápidamente cuestionado por suponer un proceso evolucionista (lineal), reduccionista (incremento del PIB) y acrítico (no contemplar otras variables económicas o socioculturales). (Varisco, 2008: 129).

En contraposición a esta noción, la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) introdujo la concepción de “desarrollo integral”, y luego se planteó la teoría del desarrollo a escala humana, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable. Estas concepciones aportaron elementos para conceptuar el desarrollo local, comprendido como un desarrollo *complejo* (que incluye múltiples dimensiones), *integral* (en la medida que están interrelacionadas entre sí) y *a escala humana*, porque su objetivo es mejorar la vida de las personas. (Varisco, 2008: 129).

El desarrollo local surgió en los años 80 y se consolidó en los 90, reivindicando las redes empresariales, la centralidad del territorio como construcción social y su carácter endógeno. Para explicarlo, Varisco retoma a Boisier, quien a su vez se basa en Buarque para identificar tres aspectos claves a la hora de comprender por qué esta teoría facilita el análisis propuesto.

Primero, ubica la escala local como eje del desarrollo para tratarlo como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico la mejoría en la calidad de vida de la población”. Segundo analiza de manera compleja las dinámicas que estructuran la actividad turística, en la medida que el desarrollo “está inserto en una realidad más amplia y compleja con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas”.

De modo que, factores económicos como el mercado regional y global, o factores de orden político como las negociaciones de paz, también inciden en la posible expansión o estancamiento sectorial. (Varisco, 2008: 130). En tercer lugar, promueve la asociatividad y las sinergías como



mecanismo para adaptarse a las transformaciones, en donde el desarrollo es resultado directo “de la capacidad de los actores de la sociedad local para estructurarse y movilizarse en base a sus potencialidades, y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad” (Varisco, 2008: 130).

De manera complementaria a estos planteamientos, el desarrollo económico local es “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno... (Citado por Varisco, 2008: 131).

Es decir, que el territorio tiene un papel central en el proceso de integración o relacionamiento de los agentes económicos. De ahí que autores como Albuquerque planteen que el DEL requiere de una institucionalidad que fomente nuevos emprendimientos, el mejoramiento de la eficiencia y la competitividad, la cualificación de los recursos humanos, la promoción de conocimientos para el cuidado del medio ambiente, entre otras iniciativas (Varisco, 2008: 132).

En ese contexto, Varisco sitúa los tres factores sobre los que existe consenso a la hora de impulsar el desarrollo económico local: *introducción permanente de innovaciones*<sup>22</sup> (nuevos productos turísticos, procesos o formas de comercialización), a través de la adopción de estrategias de creación y fomento de entornos innovadores que incorporen las TIC —en donde el papel de la administración es esencial—. (Varisco, 2008: 133-134).

---

<sup>22</sup> Sin embargo, la autora señala que también existen obstáculos a la innovación, tales como: la falta de crédito y financiamiento, escaso nivel de asociatividad entre empresas e instituciones, conformidad y resistencia al cambio, falta de información sobre el mercado y los avances tecnológicos entre otros. (Varisco, 2008: 133-134).



El segundo corresponde a *las aglomeraciones productivas*<sup>23</sup> entre la administración pública, los agentes privados y otros<sup>24</sup> que participan en una cadena de valor. Para esto, se deben impulsar las relaciones comerciales, sociales o culturales en los territorios —denominadas cluster, redes empresariales o sistemas productivos—, y orientarlas a la producción de “bienes y servicios específicos” (Varisco, 2008: 134).

El tercer factor es *la asociatividad*, mecanismo endógeno que favorece al desarrollo, las condiciones de confianza entre actores y el cambio institucional<sup>25</sup> (Citado por Varisco, 2008: 137). Se trata de un modelo voluntario que permite a las MIPYMES “superar las limitaciones de tamaño y operar en conjunto en el mercado, con una mayor eficiencia, pero manteniendo la independencia jurídica y la autonomía gerencial”. Además, la asociatividad permite,

(...) armonizar valores locales, impulsar y consolidar liderazgos locales, aportar formas de trabajo en equipo, desarrollar mecanismos de negociación, mejorar la comunicación intracomunitaria, estimular el empleo, utilizar los recursos basados en la localidad y combatir las amenazas de sustitución e imitación de productos (cit. Varisco, 2008: 137)

En cuanto a los referentes latinoamericanos, se ubica el estudio de Brida *et. al.*, (2012) “El turismo como factor de crecimiento económico: un estudio comparativo de los países del Mercosur” en donde los autores concluyen que el turismo es clave para dinamizar el crecimiento porque favorece la creación de empleos y la cualificación, incrementa el ingreso y el capital humano, mejora la eficiencia y la competitividad e involucra directa e indirectamente, diversos

---

<sup>23</sup> Las aglomeraciones favorecen la innovación y la eficiencia y con estas se fortalece la competitividad territorial.

<sup>24</sup> Existen tres categorías al interior de las aglomeraciones productivas, las cuales retoma de Albuquerque: la administración pública en todos sus niveles territoriales, agentes privados como las micro, PYMES y grandes empresas, sindicatos, gremios, cámaras de comercio, ONG, entre otras organizaciones civiles. En la última categoría estarían las universidades, centros de investigación básica y de capacitación, institutos de innovación y desarrollo y las empresas consultoras del sector, estos serían otros agentes). (Varisco, 2008: 136).

<sup>25</sup> El desarrollo económico local incluye la dimensión sociocultural, vinculando la confianza, la comunicación, el lenguaje, la solidaridad, más allá de la lógica de acumulación de capital. Por ende, constituye un marco de análisis integral, que será utilizado como referente del proyecto y abordado en el próximo segmento. (Varisco, 2008)





sectores económicos (Brida *et. al.*, 2012: 91). Señalan, además, que no hay que perder de vista que este se sustenta en recursos naturales o ambientales, y, por ende, requiere del equilibrio entre la expansión de la oferta y la sustentabilidad del crecimiento. (Brida *et. al.*, 2012: 77).

El turismo de manera similar a las exportaciones contribuye al crecimiento económico porque mejora “la eficiencia de la asignación de favores de producción y a la expansión de sus volúmenes (...) De modo que el desarrollo turístico impulsa el crecimiento económico, al tiempo que el crecimiento económico puede estimular la actividad turística. (Brida *et. al.*, 2012: 78).

Sin embargo, si el crecimiento turístico no se gestiona correctamente, el desarrollo y el crecimiento económico se verán afectados. Por ende, se deben comprender y mitigar efectos negativos del crecimiento turístico, tales como: la estacionalidad e inestabilidad en la demanda, la necesidad de importar bienes que no se consiguen en el mercado interno para el consumo de los turistas, la creación de enclaves turísticos sin vínculos con la economía local, el deterioro ambiental y patrimonial, la generación de inflación, entre otros (Brida *et al.*, 2012: 78).

Pedrana por su parte, explica la importancia del turismo para la actividad económica local, en relación con sus efectos sobre la creación de empleo, la inversión en empresas locales, el desarrollo de infraestructura y el aumento en los niveles de exportación. En el artículo “Local Economic Development Policies and Tourism. An Approach to Sustainability and Culture”, la autora considera que las implicaciones del desarrollo económico local resultan complejas, pues en él confluyen diversos actores y temáticas y depende de la escala territorial desde la que se aborde (local, nacional, regional, global). “Para un territorio individual el reto consiste en ampliar la prosperidad y el bienestar. Para una nación entera, la oportunidad de desarrollo en la escala global empieza en lo local” (Traducción propia. Pestana, 2013: 93).





Por esta razón, propone cuatro ejes de análisis para comprender el DEL: compañías locales, inversión interna, infraestructura y habilidades laborales (mano de obra). Los ejes se relacionan entre sí, y ausencia de alguno “podría representar un riesgo para el desarrollo sostenible, en el largo plazo”, ya que, un tejido empresarial débil desincentiva la llegada de nuevas compañías que podrían fortalecer la industria local; así como la divulgación deficiente de las posibilidades de inversión; la ausencia de infraestructura, educación o las habilidades determinan el capital humano y social de las comunidades y la estructura económica local. (Traducción propia. Pestana, 2013: 93).

Sobre este asunto, las instituciones y las políticas públicas juegan un papel esencial para garantizar el acceso a los destinos turísticos, a través de la creación de infraestructura, que resulta un factor clave para el desarrollo futuro de las áreas naturales locales. Para ello, se debe incluir a los residentes locales, pues la cultura y tradiciones de la comunidad representan un atractivo; apelar a una sostenibilidad real de los recursos naturales de los que disponen las comunidades donde se focalizan las inversiones y por último; vincular el tejido empresarial local, compuesto por compañías, industrias y MYPIMES de diferentes sectores (restaurantes, agencias de viaje, tour operadores, oficinas de información turística, empresas de transporte, asociaciones, comunidades locales, instituciones públicas, entre otros). (Pestana, 2013: 95).

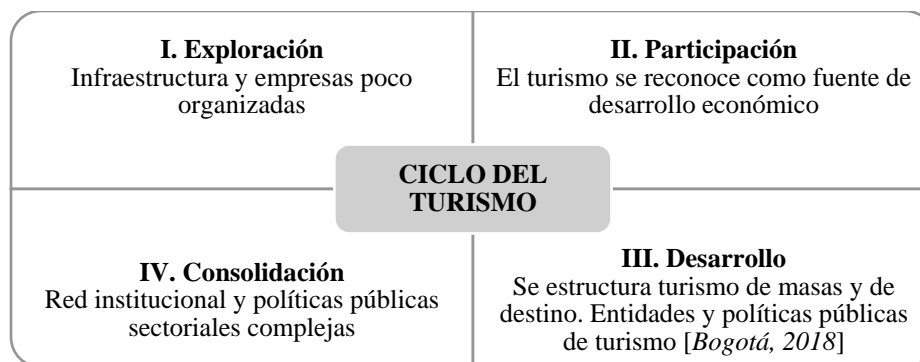
Las instituciones, además, deben estar alertas frente a los problemas y riesgos que conlleva no estar organizados y no tener programas de intervención sostenible en los territorios. Por ende, las intervenciones del gobierno deben contemplar rutas concernientes a la sostenibilidad. (Pestana, 2013: 98).

Para superar el posible fracaso de las políticas públicas, Pestana plantea que “no se deben replicar modelos estandarizados que excluyan el análisis del contexto social/comunitario,



económico e institucional, teniendo en cuenta las relaciones entre el sector público y privado. (Traducción propia. Pestana, 2013: 94). Así, las políticas deben orientarse a la conservación del entorno sociocultural para garantizar una relación fuerte con el territorio, de acuerdo con la etapa del ciclo turístico en la que se encuentre —ver nota al pie n.º 14—,

**Figura n.º 8. Ciclo del Turismo**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Pedrana (2013: 96)

Vale la pena recordar que al cierre del ciclo se puede renovar el destino con efectos positivos por cuenta de la implementación de políticas y estrategias sostenibles o afectar el destino. Pedrana ha clasificado los efectos en positivos y negativos. Los primeros favorecen el ingreso, la valorización de áreas, etc., y; los segundos conllevan deterioro ambiental, sociocultural y económico (producidos en la etapa de desarrollo). Estos se aprecian en la siguiente tabla,



**Tabla n.º 3.** Posibles efectos del turismo en el territorio

Efectos positivos	Efectos negativos
•Recuperar y valorizar socioeconómicamente áreas en declive	•Consumo de energía eléctrica y agua
•Protección y conservación del patrimonio natural, social y cultural	•Polución
•Desarrollo de las comunidades locales	•Pérdida de biodiversidad
•Creación de empleos e ingresos para la población local	•Necesidades de transporte y movilidad
•Función social y educativa	•Impacto en el manejo del sistema local de
•Divisas extranjeras para las economías nacionales	residuos y desechos (basuras)
•Incentivo al desarrollo y mejoramiento de infraestructura	•El lugar que percibe los ingresos a veces no es
•Valorización de los recursos naturales, artísticos y culturales	el mismo donde se generan los efectos negativos

**Fuente:** Traducción propia. Tomado de Pedrana (2013: 97)

En una vía similar, en 2014, Brida *et al.*, presentaron “El turismo como fuente de crecimiento económico. Impacto de las preferencias intertemporales de los agentes”, en donde ubicaron ciertas etapas del turismo de acuerdo con su prolongación temporal. Las iniciales corresponden a la exploración, participación y desarrollo, donde ocurre un incremento exponencial de viajeros. Sin embargo, esta tendencia se desacelera durante la etapa de consolidación y en caso de que se produzca degradación ambiental y congestionamiento, se estará frente a un estancamiento de la actividad. (Brida *et. al.*, 2014: 61). En ese sentido, un crecimiento económico basado en la explotación turística no resulta sustentable en el largo plazo, por cuenta de la depredación de recursos y la incapacidad de las autoridades para revertir los daños ambientales causados. Por lo tanto, quienes se benefician del turismo deben adoptar medidas para contrarrestar los efectos nocivos sobre el medioambiente, desde una perspectiva centrada en la calidad y sostenibilidad de la demanda turística y garantizando el bienestar social en las regiones (Brida *et. al.*, 2014: 62). La



investigación concluye que “la preferencia por el futuro afecta la inversión<sup>26</sup> según una actividad particular basada en los recursos ambientales para el turismo” (Brida *et. al.*, 2014: 75).

Por último, se ubica un estudio comparativo denominado “The Role and Impact of Tourism on Local Economic Development”, en donde se analiza el papel del turismo en el desarrollo económico local en dos áreas de Sudáfrica: Metsimaholo y Emfuleni. A partir de este ejercicio, concluyen que el turismo genera beneficios en las económicas y comunidades locales, tales como la asistencia con crecimiento económico, la inversión extranjera, el comercio, la creación y diversificación del empleo, entre otros. El sector también permite una alta participación de personas pobres y poco calificadas, a través del trabajo intensivo de mano de obra y los ingresos, que pueden aliviar la pobreza y mejorar la calidad de vida. (Meyer & Meyer, 2015, pp. 210).

Sin embargo, es necesario optimizar los vínculos entre el turismo y los otros sectores económicos como la agricultura, el transporte y la construcción, para encarar las transformaciones globales. (Meyer & Meyer, 2015: 200). Asimismo, se debe maximizar el papel del turismo en el DEL, integrando las políticas y estrategias a los procesos de desarrollo. Para ello, los gobiernos locales deben involucrar a los empresarios e indirectamente a los coordinadores de la industria en el diseño de estrategias complejas que apunten al entrenamiento del personal, la generación de incentivos para pequeños negocios, el manejo ambiental, la reducción del crimen e inseguridad y la supresión de las regulaciones burocráticas innecesarias. (Meyer & Meyer, 2015: 211).

Problemáticas sociales como la pobreza<sup>27</sup>, el desempleo, la falta de habilidades o cualificación pueden solventarse parcialmente con el crecimiento turístico en la región, ya que el este sector

---

<sup>26</sup> En ese sentido, si en Bogotá se genera una preferencia por el consumo presente de los recursos ambientales para el turismo (alta impaciencia), se generará una tasa de inversión negativa (depreciación), junto a la destrucción de los recursos ambientales por la falta de su cuidado (sostenibilidad), de acuerdo con Brida *et. al.* (2014: 75).

<sup>27</sup> Otros factores inciden en la disminución de viajeros: negligencia para proveer servicios, falta de manejo de la polución, precario mantenimiento de la infraestructura y falta de un área de mercado (Meyer & Meyer, 2015: 204).



tiene altos impactos multiplicadores y puede atraer inversiones de afuera de la región (Meyer & Meyer, 2015: 211). En tal sentido, desde el turismo habrían tres vías para reducir la pobreza: *impactos directos* (salarios, empleos, entrenamiento y capacitación —el diplomado es, por lo tanto, actúa de manera directa sobre las problemáticas identificada—), *impactos indirectos* sobre la cadena de valor (comida, construcción, transporte, entre otros) e *impactos dinámicos*: estrategias de sostenimiento de los hogares, mejorar el clima de los pequeños negocios, desarrollo de infraestructura (Meyer & Meyer, 2015: 201). De modo que se trata de un escenario idóneo para las comunidades, que se complementa con los programas del PDD 2016-2020.

### 5.3. Marco conceptual

#### - Apropriación de las categorías analíticas

A continuación, se definen los términos más relevantes para la investigación, producto de un esfuerzo de apropiación conceptual de los tópicos y autores abordados en el marco teórico. La red conceptual de la investigación es: turismo —turistas y tipologías—; prestador de servicios turísticos, clúster sectorial, competitividad, formación de capital humano, sostenibilidad y DEL.

El “**turismo**” es un sector económico complejo, interrelacionado con procesos socioculturales en permanente evolución, de acuerdo con dinámicas del mercado y el entorno ambiental, político, económico y sociocultural. Sus recursos provienen de la atención y venta de servicios a personas que no viven en ese lugar, denominadas “**turistas**”, quienes viajan por negocios (inversión empresarial, trabajo, encuentros académicos); cultura (religión, arte, historia, arquitectura, ocio y entretenimiento); interés urbano (restaurantes, comunidades); salud y bienestar (operaciones); gusto por la naturaleza (ecosistema, mundo rural), entre otros.



El turismo se sitúa históricamente según la etapa en la que se encuentre (exploración, participación, desarrollo o consolidación. Para su renovación se requiere de estrategias y políticas<sup>28</sup> lideradas por la administración pública y de una gestión empresarial basada en la calidad de los servicios para garantizar un entorno competitivo. Hay varios tipos de turismo:

- **De negocios:** Es la modalidad más dinámica en Bogotá, agrupa encuentros empresariales o académicos como ferias, convenciones, congresos, conferencias, exposiciones, entre otras. Requiere de infraestructura para su viabilidad y favorece la ocupación de hoteles en temporadas bajas. Este tipo de turismo se impulsó a través del Conpes 3640 de 2010. (Cider, 2017: 46).
- **Cultural:** Vinculado a las tradiciones y bienes patrimoniales de las ciudades (iglesias, templos, galerías y museos de arte, historia, arquitectura, festivales musicales, cinematográficos, literarios, teatros, entre otros). Su desarrollo genera ingresos para mantener y proteger el patrimonio, aunque la mayoría de las veces, la inversión es pública para democratizar el acceso a la cultura. Además, incluye la dimensión multicultural, que reconoce a grupos étnicos y la población LGBTI, con sus espacios de socialización y circuitos de entretenimiento (Cider, 2017: 42-43).
- **Urbano:** Está pensado para lugares de alta densidad demográfica. En Bogotá se concibe a partir del uso de espacios públicos abiertos como parques, ciclo-rutas, malecones, alamedas, entre otros. (Cider, 2017: 44). Este tipo de turismo articula nuevos productos como el *turismo gastronómico*, que ofrece un consumo de experiencias desde “los sentidos del gusto, la vista y el olfato” al tiempo que se favorece a la economía local con la articulación de la cadena de valor. (Cider, 2017: 46). Puede incluir la participación de las comunidades en la “planificación,

---

<sup>28</sup> Para Monroy, las políticas públicas son acciones de gobierno orientadas al interés público, que buscan solucionar una problemática específica con base en un diagnóstico y análisis de factibilidad (2008: 9)



gestión y creación de productos turísticos acordes con la vocación local”, convirtiéndose en *turismo comunitario*, el cual tiene un gran potencial en el Centro Histórico de Bogotá y además evitaría la gentrificación y promovería la adopción de Normas Técnicas Sectoriales. (Cider, 2017: 47).

- **De salud y bienestar:** Está ligado a los viajes que se realizan a centros e instalaciones clínicas, para acceder a tratamientos médicos, odontológicos o en general, del área del cuidado y la salud para la rehabilitación física o estética, a través de cuidados médicos, hospitalizaciones, procedimientos clínicos (preventivos, quirúrgicos o paliativos), entre otros (Monroy, 2008: 3).
- **•Turismo de naturaleza, ecológico o ecoturismo:** Su principal recurso es el medio ambiente y su conservación. Se realiza en áreas remotas para apreciar el entorno. Demanda estrategias para la conservación del equilibrio de la vida animal, vegetal y no humana, así como para mitigar los efectos negativos de la presencia humana. Puede desarrollarse en ambientes rurales alejados de zonas industrializadas y habitados por culturas tradicionales (en pueblos, fincas, reservas campesinas, resguardos indígenas o territorios ancestrales), denominándose *turismo rural*, el cual requiere de procesos de sensibilización para evitar la afectación de los recursos. El PDD propone desarrollar el *ecoturismo académico y científico* en la localidad de Sumapaz (páramo más grande del mundo), el avistamiento de aves y el senderismo en áreas protegidas (Cider, 2017: 45).
- **Turismo creativo:** Tiene por objeto la apropiación de las dinámicas socioculturales de la ciudad, para ofrecer una experiencia basada en vivencias participativas. “Es un viaje hacia un aprendizaje experiencial en las artes, el patrimonio o las vivencias locales”. (Cider, 2017: 43-44).



Independientemente del tipo de turismo y sus productos derivados, es importante recordar que estos servicios son ofertados por **Prestadores de Servicios Turísticos (PST)**, término que alude a las empresas o personas naturales legalmente constituidas e inscritas en el Registro Nacional de Turismo (RNT) que proporcionan, intermedian o contratan directa o indirectamente con el turista, la prestación de alguno de los servicios contemplados en la Ley 300 de 1996 (Monrroy, 2008: 9).

Los **PST** pueden asociarse mediante redes de empresas o **cluster**, que aluden a la “integración de las diferentes actividades que desarrolla una empresa, gestionadas de una manera sistemática en la cadena de valor, es la base de creación de ventajas competitivas” con el fin de impulsar las relaciones de cooperación y competencia sectorial (Varisco, 2008: 135). Existe tres tipos de cluster, los *de supervivencia* (integrados por microempresas de capital limitado<sup>29</sup>, donde prima la desconfianza entre actores y hay poca capacidad de innovación); los *fordistas* (conformados por grandes empresas, aunque también incorporan algunas pymes a través de relaciones verticales); y *transnacionales* (formados por grandes empresas que localizan sus filiales en los territorios que ofrezcan más ventajas comparativas, y, por ende, no se genera DEL). (Varisco, 2008: 138-139).

En esa vía se distinguen dos nociones: **ventajas competitivas y comparativas**. Las primeras son la capacidad para crear valor económico añadido a largo plazo sobre los recursos turísticos y los competidores, manteniendo la presencia en mercados a través de la infraestructura, gestión, cualificación del capital humano, calidad en el servicio, la introducción de innovaciones, creación de imagen, entre otras. Las segundas son las características propias del destino turístico que favorecen su nacimiento y expansión, tales como los recursos físicos, materiales, naturales, energéticos, entre otras. (Lillo *et al.*, 2007: 51-52). Las ventajas competitivas se pueden obtener con el **capital humano**, que es la suma de conocimientos técnicos y cualificaciones que acumulan

---

<sup>29</sup> De acuerdo con Varisco “En América Latina las micro y pequeñas empresas representan el 96% del total de empresas y explican el 7% del empleo formal” (2008: 140).





los individuos o grupos, gracias a los procesos de educación formal o no reglada, las experiencias laborales (aprender haciendo), los talentos innatos (aptitudes físicas e intelectuales) y las competencias útiles para procesar información y resolver problemas. (Lillo *et al.*, 2007: 48).

De ahí que la *formación de recursos humanos* sea un proceso holístico que garantiza soluciones sostenibles a partir de la oferta académica formal y no formal e integra “un conjunto de sistemas para desarrollar competencias” mejorar la calidad y la competitividad (Fernández, 2004: 184). La formación de capital humano representa una ventaja competitiva, es un recurso intangible asociado a la cualificación de los trabajadores, que favorece la creación de valor añadido, incrementa la eficiencia en la prestación de servicios y mejora la definición de productos innovadores entre los competidores, es decir, genera procesos diferenciados “a los ojos de sus clientes” (Lillo *et al.*, 2007: 57-59). De modo que la formación de capital humano promueve la **competitividad turística**<sup>30</sup>, entendida como la capacidad de una entidad pública o privada para transformar su entorno, recursos, servicios, conocimiento, capacidad productiva y talento humano, apoyándose en herramientas tecnológicas (Monroy, 2008, 5.4 - §. 3).

Por último, el concepto de **DEL** alude a un proceso en el que intervienen múltiples actores y donde la participación de las instituciones públicas resulta esencial para los emprendimientos empresariales, la diversificación de las actividades productivas y el mejoramiento de la eficiencia y la competitividad de PST, a partir de procesos de innovación, aglomeraciones productivas y asociatividad (Varisco, 2008: 132-133). Ya para cerrar este subtema, es posible señalar que el **DEL** beneficia la protección de bienes naturales y culturales, la participación de los propietarios locales, la construcción de capacidades institucionales e infraestructura, la formulación de estrategias, la

---

<sup>30</sup> No hay que perder de vista que “La competitividad de un destino dependerá de la combinación de sinergias y de un conjunto de factores como la capacidad competitiva de las empresas, la dotación de infraestructuras, la disponibilidad de capital humano y el entorno macroeconómico e institucional. (Lillo *et al.*, 2007: 53)



reducción del crimen y la corrupción y la promoción del turismo interno (Meyer and Meyer, 2015: 200). El **desarrollo sostenible** busca mejorar las condiciones de vida y de bienestar de las comunidades, apelando al cuidado de los recursos naturales, evitar su deterioro, y garantizar que las futuras generaciones puedan disfrutar de sus beneficios (Monroy, 2008: 3).

En el próximo segmento se relacionarán las principales leyes, normas y decretos que regulan la prestación de servicios y productos turísticos. Esta reconstrucción normativa sectorial se basó en la información disponible en el sitio web del Mincit<sup>31</sup>, así como en la consulta de documentos de naturaleza legal. Sin embargo, solo se relacionan los elementos normativos más relevantes para la investigación y no pretenden invocar todas las disposiciones sectoriales.

#### 5.4. Marco legal

##### - Evolución normativa del turismo en Colombia y el Distrito Capital

El punto de partida<sup>32</sup> es la *Ley General de Turismo* (LGT, Ley 300 de 1996), que define los principios rectores de la actividad, conceptos básicos<sup>33</sup>, productos y servicios ofertados a turistas, el procedimiento para la inscripción y actualización del RNT, la red institucional que estructura el sector a nivel nacional —con las funciones asignadas a cada entidad u organismo—, los requisitos, tipos y servicios ofertados por los Prestadores de Servicios Turísticos (PST)<sup>34</sup>, los incentivos tributarios, entre otras disposiciones para operativizar la política sectorial.

---

<sup>31</sup> Para más información, consulte: [www.mincit.gov.co/publicaciones/2045/historico\\_normatividad\\_de\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/2045/historico_normatividad_de_turismo)

<sup>32</sup> Sin embargo, es importante señalar que en 1990 se promulgó la Ley 32 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Agentes de Viajes” y posteriormente, en 1994 se adoptó el Decreto 1095 “Por el cual se adopta el Código de Ética Profesional del Agente de Viajes y Turismo”.

<sup>33</sup> Tales como ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, ecoturismo, turismo metropolitano, entre otros. Para más información consulte: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0300\\_1996\\_pr002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996_pr002.html)

<sup>34</sup> En virtud del articulado de la Ley 300 de 1996 (arts. 32 y 78-100), los Prestadores de Servicios Turísticos se clasifican en: establecimientos hoteleros o de hospedaje, centros vacacionales, campamentos, viviendas turísticas, agencias de viajes (mayoristas y operadoras), transportadores de pasajeros, establecimientos de gastronomía, bares y negocios similares, operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas, concesionarios de servicios turísticos, establecimientos de arriendo de vehículos, empresas captadoras de ahorro para viajes, guías de turismo



Seguidamente, los Decretos Presidenciales n.º 503, 504 y 505 de 1997 reglamentaron la profesión de Guía de Turismo, el RNT y la Ley General de Turismo<sup>35</sup>, en materia de funciones, requisitos, procedimientos, sanciones, contribuciones parafiscales, objetivos, recursos y administración de Fontur, entre otros aspectos.

Estos decretos se modificaron con la expedición del Decreto 1336 de 2002 (505–Recursos y administración de Fontur); el 2074 de 2003 (504–Publicidad, formalización, requisitos de inscripción, contenido formulario, trámite de devolución de solicitudes, certificados, suspensión y número único del RNT) y el 1293 de 2014 (303–Definición, funciones, requisitos, tarjeta profesional, bilingüismo y sanciones a guías turísticos).

En 2006, la Ley 1101 modificó la LGT en materia de contribuciones parafiscales, impuesto al destino turístico, la administración y dirección de Fontur, recaudo de parafiscales del RNT, el fomento y promoción del turismo histórico y cultural y la creación de un banco de proyectos.

Ese mismo año, el Decreto 2590 definió la naturaleza de los contratos, los servicios ofrecidos, las tarjetas de registro y aspectos sobre la terminación de contratos de las viviendas turísticas.

En 2012, la Ley 1558 modificó una vez más a la LGT para atender a las transformaciones sectoriales, buscando fomentar, desarrollar, promover y regular la actividad e industria turística, luego de ajustar principios y definiciones básicas (turismo emisor, receptivo, excursionista, interno), incorporar parámetros de calidad turística y crear instituciones para garantizar la seguridad turística, la representación de las MIPYMES y los Comités Locales de Turismo, el turismo social y parafiscales e incentivos para promover del turismo.

---

y, operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones. Sobre este asunto es importante señalar que estas categorías serán el eje de análisis del primer objetivo (tipología de PST).

<sup>35</sup> De manera complementaria, en el año 2001 se sancionó la Ley 679 —robustecida con la Ley 1336 de 2009— para combatir, sancionar y definir las estrategias de lucha contra el turismo y explotación sexual de NNA.



En 2015, MincIT expidió dos resoluciones sobre requisitos y cumplimiento de Normas Técnicas Sectoriales (NTS). La Resolución 3160<sup>36</sup> establece las NTS a través de las cuales los PST pueden certificarse: gastronomía, alojamiento y hospedaje, turismo sostenible y agencias de viajes. Además, define el proceso de certificación y las empresas que podrán realizarlo.

En diciembre de ese año se expidió la Resolución 3860, sobre el turismo de aventura, las NTS que lo regulan y los PST que podrán certificarse. A continuación, se relacionan las NTS que los Guías Profesionales pueden certificar, aunque hay que recordar que cada subsector tiene diferentes NTS de referencia y por ende, el IDT asesora en esta vía, para facilitar su divulgación y motivar a las empresas y PST a ofrecer servicios cualificados:

**Tabla n.º 4.** Normas Técnicas Sectoriales Sostenibles para Guías de Turismo (NTS)

<b>Norma</b>	<b>Campo de acción</b>
<b>NTS – GT 001</b>	Prestación del servicio de guianza de acuerdo los requerimientos del usuario.
<b>NTS – GT 002</b>	Control del desarrollo de los programas según objetivos propuestos
<b>NTS – GT 003</b>	Preparación de actividades a desarrollar de acuerdo con lo contratado por el usuario.
<b>NTS – GT 004</b>	Realización de procesos básicos para la prestación.
<b>NTS – GT 005</b>	Conducción de grupos en recorridos ecoturísticos.
<b>NTS – GT 006</b>	Conducción de grupos en actividades de buceo con tanque y programa establecido.
<b>NTS – GT 007</b>	Conducción de grupos en actividades de buceo a pulmón con programa establecido.
<b>NTS – GT 008</b>	Recorridos guiados en museos.
<b>NTS – GT 009</b>	Conducción de grupos en recorridos de alta montaña.
<b>NTS – GT 010</b>	PST de guianza según lo requerido por el pasajero de cruceros, sujeto a itinerarios.
<b>NTS – GT 011</b>	Conducción de grupos en recorridos de cabalgata.
<b>NTS – GT 012</b>	Prestación del servicio de guianza turística.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de consulta del Decreto 3860 de 2015

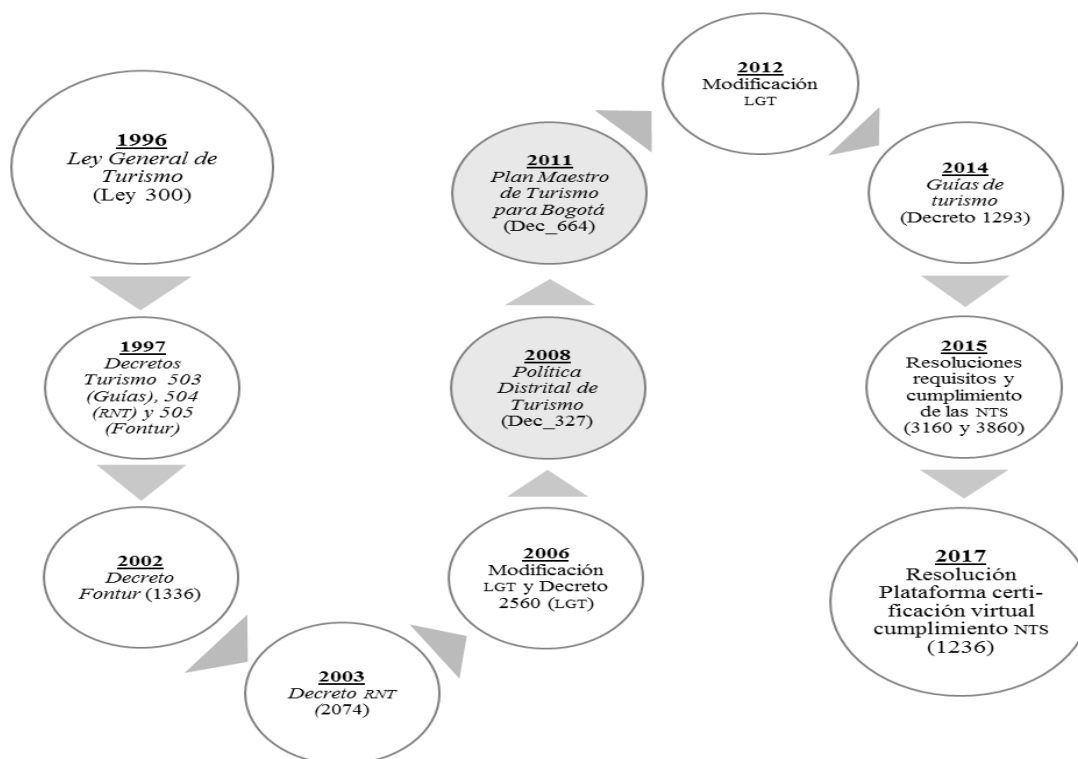
<sup>36</sup> La Resolución 3160 de 2015 fue derogada por la Resolución 1236 de 2017, en la que MincIT socializa la Plataforma de Certificación Virtual a través de la que se tramitarán las solicitudes de PST, usuarios, el proceso de evaluación y certificación, así como su esquema regulador.



Para Bogotá se identifica el Decreto Distrital n.º 327 de 2008, en virtud del cual se adoptó la política pública turística de la ciudad con criterios para promocionarla como destino turístico. Además, se planteó un modelo de desarrollo turístico sostenible y competitivo para brindar a los turistas experiencias satisfactorias y se definieron los lineamientos estratégicos: fortalecimiento institucional, mercadeo y promoción, inclusión, desarrollo social y la competitividad, entre otros elementos propuestos por Gustavo Monroy (2008).

Por último, se ubicó el Decreto Distrital n.º 664 de 2011, que incluye el Plan Maestro de Turismo (PMT). El plan define el objeto, alcance, fundamentos, principios y estrategias de ordenamiento (para la definición de las Zonas de Interés Turístico -ZIT-), para la gestión y financiación y de construcción de identidades en las ZIT (cultural), y se establece la estructura física para implementar el PMT, instrumentos de seguimiento, evaluación y reajuste periódico, entre otros.

**Figura n.º 9.** Evolución normativa del turismo en Colombia y Bogotá



**Fuente:** Elaboración propia a partir de consulta histórica de normas y legislación



## **6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA**

En este apartado se abordará cada objetivo propuesto, para determinar las contribuciones y límites al DEL, a partir de procesos de formación de capital humano del sector turístico. Para esto, se presentará el estado de la red de PST en Bogotá y su distribución por localidades. En segundo lugar, se analizará la estructura de contenidos del diplomado de formación para líderes en turismo, con base en la propuesta habilidades técnicas y humanas que proyectó Uniminuto, y en último lugar, se identificará el impacto de estos procesos sobre el DEL (contribuciones y límites).

### **6.1. Estado de la red de operadores de Servicios Turísticos en Bogotá (PST, 2018).**

De acuerdo con el Observatorio de Turismo del IDT, para el cierre del primer semestre del año 2018, se reportaron 3.315 operadores o PST en la ciudad, siendo las agencias de viajes las empresas más numerosas del sector con 1.394 comercios activos en el RNT. El segundo lugar lo ocuparon los establecimientos de alojamiento y hospedaje con 787 registros, seguidos por 530 establecimientos de gastronomía y similares (bares) que cumplen los requisitos legales<sup>37</sup>. En cuarto lugar, se ubicaron los 187 guías de turismo con su tarjeta expedida por el Consejo Profesional de Guías de Turismo (artículo 26 de la Ley 1558 de 2012), y en el quinto lugar, los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones, con un total de 175 registros.

En menor medida se contabilizaron oficinas de representación turística (130), empresas de transporte terrestre (80) y arrendadores de vehículos (32). Ahora bien, a pesar de las diferencias numéricas que inciden en la participación en el RNT, todos estos operadores tienen en común su

---

<sup>37</sup> En la ciudad existen miles de restaurantes y bares con matrícula mercantil vigente y registro ante la Cámara de Comercio de Bogotá. Empero, para que estos sean considerados como PST deben obtener anualmente, ingresos operacionales netos superiores a 500 salarios mínimos mensuales (SMMMLV), de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006. Por esta razón, el número de establecimientos gastronómicos turísticos es reducido. Sin embargo, esto no impide de ninguna manera, que los restaurantes no inscritos en el RNT sean visitados o no por turistas.



interés por ofertar productos y servicios que atiendan a las necesidades y expectativas de los turistas que visitan la ciudad. En la siguiente tabla se puede apreciar el universo de PST y las variaciones en el RNT, según la entidad y fecha del reporte<sup>38</sup>,

**Tabla n.º 5. Red de operadores de servicios turísticos de Bogotá**

<b>Categoría/Estado RNT</b>	<b>Activo IDT (jun_2018)</b>	<b>Activo CCB (sept_2018)</b>	<b>Pendiente de actualización</b>	<b><u>Cancelado</u></b>	<b><u>Suspendido</u></b>	<b>Total registros CCB (sept_2018)</b>	<b>Variación<sup>39</sup> (sept_jun)</b>
Agencias de viajes	1394	1544	23	2680	562	4809	↑ 173
Establecimientos de alojamiento y hospedaje	787	1157	11	785	197	2150	↑ 381
Establecimientos de gastronomía y similares	530	561	3	1130	92	1786	↑ 34
Guías de turismo	187	237	0	341	27	605	↑ 50
Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones	175	179	4	233	74	490	↑ 8
Oficina de representación turística	130	129	4	246	66	445	↑ 3
Empresa de transporte terrestre automotor	80	110	5	46	44	205	↑ 35
Arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional	32	35	0	103	20	158	↑ 3
<b>Totales</b>	<b>3.315</b>	<b>3.952</b>	<b>50</b>	<b><u>5.564</u></b>	<b><u>1.082</u></b>	<b>10.648</b>	<b>↑ 687</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del IDT (jun-2018) y de la CCB (sept-2018)

<sup>38</sup> El IDT consolidó directorios de las Empresas Prestadoras de Servicios Turísticos (PST), tomando como fuente primaria el RNT con corte al 30-jun-2018. Para ello, reportó los estados de "activo" y "pendiente de actualización". Datos disponibles en: <http://www.bogotaturismo.gov.co/directorio-turistico-de-bogota>, por su parte, la Confecámaras cuenta con un reporte más reciente en su sitio web (con corte al 14 de septiembre que se realizó la consulta). Datos disponibles en: <http://rntbogota.confecamaras.co/establecimientos>

<sup>39</sup> Para calcular la diferencia entre el registro del IDT (junio\_2018) en contraste con el de la Cámara de Comercio de Bogotá (sept\_2018) se tuvieron en cuenta los estados "activo" y "pendiente de actualización" del RNT en el reporte de la CCB, de modo que ambas mediciones fueran equivalentes.





En primer lugar, llama la atención el alto número de PST cuya certificación en el RNT se encuentra cancelada o suspendida (6.646). En tal sentido, sería útil realizar un diagnóstico que permita comprender las causas por las que estos registros superan a los PST activos. Algunas explicaciones iniciales apuntarían a una suspensión voluntaria motivada en la inactividad, la cancelación del RNT por cambio de razón u objeto social de la compañía o por su liquidación, e inclusive, una anulación del RNT por incumplimiento de requisitos legales. Sin embargo, como no hay un estudio sectorial que indague por las causas de este fenómeno, sería importante que el IDT diseñe estrategias que promuevan el acompañamiento permanente de las empresas locales (para evitar que pierdan su inscripción en el rnt, por falta de gestiones administrativas), así como el fortalecimiento de los procesos de investigación sectorial<sup>40</sup> para generar insumos útiles.

En segundo lugar, se evidencia un porcentaje ínfimo de PST ofrece productos debidamente certificados en materia de NTS, (a través de la Plataforma de Certificación Virtual de Calidad Turística<sup>41</sup> del Mincit). En ese sentido, se encontró que 20/1.394 agencias de viajes cuentan con la certificación de la NTS-AV003 (requisitos de sostenibilidad), seguidos por 8/530 establecimientos gastronómicos o bares que reportan la certificación de la NTS-TS-004 (se trata de una misma cadena de restaurantes de comida típica en 8 sedes diferentes). Después aparecen 6/787 establecimientos de alojamiento y hospedaje certifican la NTS-TS-002 y, por último, solo 1/175 operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones cumple con la NTS-TS-006-1 (gestión para la sostenibilidad). De modo que Bogotá solo cuenta con 1,05% de PST certificados en materia de NTS (35/3.315), dificultando con esto una gestión basada en la calidad sectorial, lo cual disminuye la competitividad, el posicionamiento turístico de la ciudad al tiempo que profundiza la desarticulación del sector con la estrategia de desarrollo socioeconómico.

---

<sup>40</sup> Sobre este último, el IDT ha realizado una caracterización de las agencias de viajes que ofrecen el producto Bogotá

<sup>41</sup> Para más información, consulte: <https://www.certificacioncalidadturistica.co/>





En tercer lugar, persiste el desconocimiento del potencial turístico de Bogotá —que detectó Monroy en 2008—, entre sus habitantes y más los PST. Pese a que la administración distrital ha implementado múltiples estrategias para fortalecer el arraigo y la pertenencia por la ciudad, los productos ofrecidos continúan teniendo una identidad débil, lo cual afecta el potencial de la ciudad para su promoción como destino. A juicio de Jonas Wilstrup, director de *Best Cities Global Alliance*<sup>42</sup>, los bogotanos,

... no son conscientes de las fortalezas que han desarrollado en cuanto a este tipo de servicios. Para nosotros es claro que su industria de eventos es muy organizada. Desde los comerciantes hasta los hoteleros tienen agremiaciones y vínculos que los hacen fuertes con relación a sus competidores. (El Tiempo, 2017)

En cuarto lugar, existen niveles muy altos de improvisación durante el diseño del portafolio de productos y no se tienen en cuenta las necesidades de los clientes, ni las transformaciones del mercado. Según el *Informe final de caracterización de agencias de viajes que operan y/o comercializan producto Bogotá* —que encuestó un total de 162 agencias de viajes—, el 28% de las personas encargadas de esta labor busca información en páginas web y el 36% se guía a partir de su experiencia (IDT, 2017: 12). Esto es alarmante, si se tiene en cuenta que el sector turístico se caracteriza por un bajo nivel educativo, donde predomina el incumplimiento de los requisitos legales y la inexistencia de una cultura de la calidad que promueva la satisfacción del cliente.

En quinto lugar, se puede identificar el potencial turístico, a partir de los productos ofrecidos en sus portafolios, donde sobresale el *turismo cultural*: histórico (106 agencias), regional (53), religioso (48), artístico (38), arquitectónico (23) y teatral-musical (19). Seguido por el *turismo urbano* con productos como compras (66), *city tours* (61), *bicitours* (23), *graffiti* (20), otros (20),

---

<sup>42</sup> *Best Cities* es una alianza global que reúne las ciudades más competitivas para la organización de eventos. En 2016 Bogotá se convirtió en la primera ciudad latinoamericana en ser incluida en el selecto club. (El Tiempo, 2017).



LGBTI (13) y golf (8). El *turismo de naturaleza* con el ecoturismo (64), turismo de aventura (36) y rural comunitario<sup>43</sup> (12), así como el *turismo gastronómico*, cuyo producto más fuerte son los restaurantes (61), plazas de mercado (39), cafés (37) y comida callejera (5). Por último, está el *turismo de negocios* con productos la realización de eventos (25) y de convenciones (18).

Es importante mencionar que los productos turísticos no tienen una relación directa con los ingresos generados por tipología. En el caso del turismo de negocios se reporta un bajo número de agencias, pero solo durante el año 2016, la ciudad organizó 452 eventos (272 nacionales y 180 internacionales), los cuales reportaron ingresos por \$ 252 millones de dólares, solo por los viajeros internacionales (El Tiempo, 2017). Sin embargo, esta distribución en el mercado permite dimensionar los escenarios en los que esta actividad podría aportar al DEL.

Ahora bien, valdría la pena diseñar una estrategia desde el IDT que tenga como eje la dotación turística y la infraestructura disponible por localidades, de modo que los PST puedan ofrecer un portafolio basado en las potencialidades de destino. Por ejemplo, el *turismo gastronómico* (restaurantes) se podría concentrar en Usaquén, Chapinero, Teusaquillo, Santa Fe, Engativá, Suba y Kennedy; mientras que en materia de plazas de mercado se potenciarían las localidades de Engativá, Santa Fe, Mártires, Antonio Nariño y Kennedy. Para el *turismo cultural*, los PST continuarían teniendo su foco geográfico en La Candelaria, Santa Fe, Chapinero, Teusaquillo, Mártires, Usaquén, Barrios Unidos y Suba, aunque podrían explorarse otros atractivos, menos conocidos. El *turismo urbano* (compras) se desarrollaría en Suba, Chapinero, Santa Fe y Usaquén.

De modo que, desde el sector turístico se pueden diseñar e implementar estrategias para el DEL de toda la ciudad, puesto que todo el territorio tiene un gran potencial para dinamizar el mercado, pero se requiere del concurso de los PST, así como de su capacidad de innovación.

---

<sup>43</sup> Sobre este producto llama la atención el limitado número de PST que lo ofrece: 12 agencias, ya que “El 70% del territorio de la ciudad es rural” (IDT, 2017: 33).



**Tabla n.º 6.** Caracterización de la dotación turística por localidades (Bogotá, 2018)

Localidad	Tipo de infraestructura turística				
	Gastronomía	Atractivos	Alojamientos	C. Comerciales	Plazas mercado
<b>Chapinero</b>	3193	47	104	10	0
<b>Usaquén</b>	2137	16	46	9	0
<b>Teusaquillo</b>	1931	30	112	2	0
<b>Santa Fe</b>	1890	99	35	10	2
<b>La Candelaria</b>	814	153	47	3	1
<b>San Cristóbal</b>	814	10	0	0	1
<b>Usme</b>	319	10	0	0	1
<b>Ciudad Bolívar</b>	698	3	0	0	1
<b>Sumapaz</b>	0	1	0	0	0
<b>Fontibón</b>	1689	18	22	4	1
<b>Engativá</b>	2924	9	11	5	3
<b>Barrios Unidos</b>	1650	12	17	3	2
<b>Suba</b>	2932	17	5	16	0
<b>Puente Aranda</b>	1435	4	6	4	1
<b>Mártires</b>	1441	16	3	5	2
<b>Antonio Nariño</b>	820	3	3	1	2
<b>Bosa</b>	1012	4	0	1	0
<b>Kennedy</b>	2767	10	3	4	1
<b>Tunjuelito</b>	498	3	0	1	0
<b>Rafael Uribe</b>	844	2	0	1	0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos reportados por Cider (2017: 157-195).

En ese contexto, resulta esencial que las empresas PST aprendan a diseñar y desarrollar productos con una identidad de ciudad fuerte, sin dejar de lado las áreas donde el personal vinculado a las agencias de viaje ha manifestado un interés a la hora de profundizar sus



conocimientos: en materia de la normatividad sectorial (incluyendo NTS y leyes para identificar y combatir la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes - ESCNNA), habilidades para marketing y ventas, entre otras (IDT, 2017: 52). Es en relación con estas necesidades expresadas por los trabajadores que se analizará el diplomado de formación a líderes.

## **6.2. Análisis de contenidos del Diplomado en Formación de Líderes Turísticos**

Este apartado se enfocará en los contenidos del *Diplomado en Formación de Líderes Turísticos*, para establecer en qué medida este programa educativo aportó elementos para la adquisición y afianzamiento de competencias técnicas y humanas de los PST, orientadas al mejoramiento de la atención y servicio, y en general, a la competitividad sectorial. Para esto es necesario remitirse los conceptos de *ventajas comparativas* (características físicas, naturales, materiales, energéticas y en general, todas las que son propias del destino) y *ventajas competitivas* (capacidad de crear y sostener valor añadido a partir de la cualificación de personal, reputación, imagen comercial, servicio al cliente y otros aspectos intangibles), debido a que estos servirán como las categorías básicas de análisis tanto de los procesos administrativos como académicos que viabilizaron el diplomado, para luego hacer un balance del proceso formativo y las habilidades transferidas.

En términos administrativos, se inició con la definición de las competencias que se debían desarrollar, a partir de las necesidades formativas identificadas previamente en documentos especializados. Con base en esto se formularon los términos de referencia para la contratación de la institución educativa que realizaría el diplomado cuya finalidad fue pensada desde el IDT para *asegurar una provisión flexible, rápida y participativa; transferir conocimientos* y de este modo mitigar parte de los efectos negativos asociados a los bajos niveles de capital humano en turismo, a partir de la *combinación de contenidos teóricos y experiencia práctica* (Fernández, 2004: 186).



En calidad de delegada de la *Subdirección de Destino* del IDT, la autora Laura Solís Manrique, acompañó el diseño, ajuste, implementación y evaluación del diplomado, y tan pronto como se definió la contratación de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto), se procedió con el lanzamiento de la convocatoria de preinscripción para las personas interesadas en los módulos de formación. Este ejercicio se hizo a través de la página web y las redes sociales del IDT; la divulgación de los gestores locales en las reuniones por localidades y; el envío de correos electrónicos. Al finalizar esta actividad se obtuvo un listado de personas preinscritas que el IDT remitió a Uniminuto para que continuara con el proceso de selección definitiva de beneficiarios.

Para esto la universidad estructuró un formato de entrevista, a fin de conocer las experiencias, necesidades y expectativas de los participantes preseleccionados<sup>44</sup>, su trayectoria en el sector turístico, capacidad de innovación a través de un proyecto o idea de negocio, su intención de socializar los conocimientos con sus comunidades y los aportes que generaría en el lugar de su realización.

La entrevista fue esencial a la hora de identificar a los líderes comunitarios con interés y capacidad para incidir en la transformación sectorial desde su experiencia de formación y el diseño de sus proyectos. De modo que el diplomado se concibió como un espacio de formación para la innovación y el emprendimiento, a partir de la transferencia de conocimientos, su puesta en práctica y su continuo mejoramiento gracias al acompañamiento de expertos.

En ese contexto, Solís Manrique acompañó las entrevistas para la selección de beneficiarios, que debían ser personas con un nivel de educación media (bachillerato), estar en un rango etario de 18 a 65 años y compartir una experiencia de liderazgo comunitario en sus localidades, para

---

<sup>44</sup> En términos metodológicos, Uniminuto validó conocer las expectativas y necesidades de las personas interesadas, para a partir de estas articular un proceso de enseñanza con estrategias y acciones ajustadas los intereses de los líderes, y de este modo potenciar sus capacidades.



garantizar su orientación al bien común y su disposición para multiplicar los conocimientos. Asimismo, se tuvo en cuenta a personas con un perfil cercano al sector turístico (fueran PST, líderes gremiales o de asociaciones) y a ciudadanos con un plan de negocios en turismo o con una formación previa en el área, para propiciar el emprendimiento empresarial y un impacto mayor.

Uniminuto diseñó cuatro módulos de contenidos, estructurados a partir de *encuentros presenciales* para la realización de tutorías, ejercicios prácticos, desarrollar competencias y ofrecer seguimiento personalizado y, *sesiones virtuales* de aprendizaje autónomo y colaborativo, en las que los estudiantes podían aplicar los conocimientos adquiridos en torno al uso de las TIC, contextualizando la mediación tecnológica y digital desde la práctica. El enfoque general de los módulos fue puesto en las ciencias de la administración (área formativa “fuerte” de Uniminuto).

En la evaluación se tuvo en cuenta una interacción permanente entre el tutor y el estudiante a través de la plataforma virtual, enfocada en la participación como parte esencial de la calificación final de cada módulo, la entrega de talleres, actividades, reflexiones y prácticas de formación asociadas a cada unidad temática. Al concluir la primera edición en junio de 2018, se logró la graduación de 200 personas entre estudiantes universitarios, PST y líderes comunitarios, que recibieron su diploma en “Formación de Líderes en Turismo”. (IDT, 2018a).

Este proceso de formación gratuita se impartió durante 4 meses (enero a mayo de 2018), con una duración de 120 horas, donde los asistentes recibieron capacitación sobre: normatividad sectorial, gestión del desarrollo turístico, conceptos básicos (tipos de turismo, competitividad), liderazgo y trabajo en equipo, lineamientos de la política pública, cultura y promoción turística de Bogotá como “ciudad multicultural”.

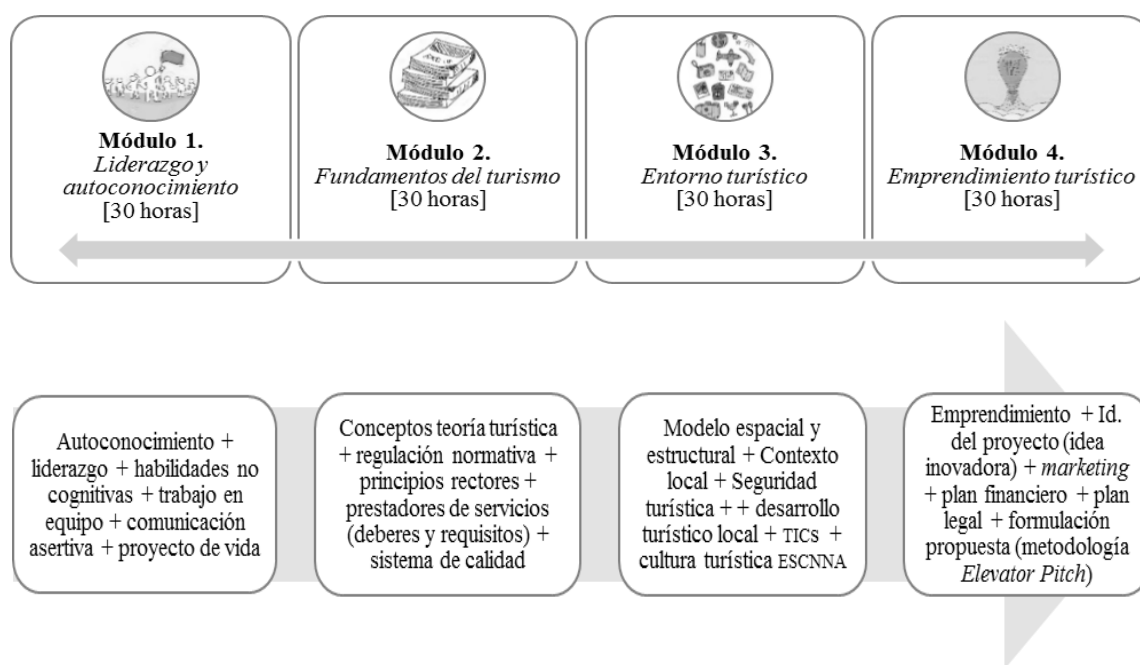
La primera versión se realizó simultáneamente en las localidades de Teusaquillo, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén y Engativá (Uniminuto, 2018). En octubre de 2018 se inauguró la



segunda versión del diplomado para 100 beneficiarios, que incluyó los cuatro módulos de formación ajustados en liderazgo, conceptos básicos del turismo, entorno turístico y TIC, y emprendimiento turístico a partir de la identificación y descripción del proyecto, con el fin de ofrecer “habilidades no cognitivas, formulación de proyectos, normativa sectorial y sostenible, emprendimiento, tecnología e innovación, competitividad, competencias de los recursos humanos, entre otras”.

Esta versión se realizó en las localidades de: Usaquén, Engativá y Ciudad Bolívar. (IDT, 2018c), de acuerdo con este esquema básico de contenidos:

**Figura n.º 10. Estructura y contenidos por módulos del diplomado**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de anexo técnico para desarrollar los módulos (IDT, 2018)

Un análisis preliminar permite afirmar que el primer módulo aportó elementos para el afianzamiento de habilidades humanas orientadas al desarrollo de *ventajas competitivas*, al promover la seguridad y liderazgo de los estudiantes y PST, y posicionar el turismo como vocación (proyecto de vida). Mientras que el segundo módulo contribuyó a la adquisición de conocimientos



técnicos que asegurarán un dominio de la legislación, los principios rectores de la actividad, los requisitos, deberes y obligaciones de los PST y en general, herramientas que facilitarán la formalización de las empresas e información orientada a la creación de *ventajas competitivas* (conceptos y teorías sobre la actividad y el mercado turístico, sistema de calidad turística, NTS y certificaciones).

El tercer módulo proporcionó contenidos orientados a la concepción de productos con estándares de calidad (origen, destino, rutas de acceso, tipos de viaje, infraestructura, atractivos), seguridad y mitigando la necesidad de formación sobre ESCNNA, identificada por el IDT (2017: 52), que claramente contribuyen al reconocimiento de las ventajas competitivas del territorio, en relación con otros destinos nacionales, regionales e internacionales.

El último módulo brindó habilidades prácticas, a partir del diseño, ajuste e implementación un proyecto aplicado, garantizando la apropiación de contenidos para generar *ventajas competitivas*. De este modo que la estructura de contenidos garantizó la adquisición de habilidades y competencias técnicas y humanas para mejorar el servicio y la competitividad sectorial. Sin embargo, un análisis detallado de los impactos solo será posible en unos años, con un mecanismo de seguimiento a las acciones realizadas entre los beneficiarios.

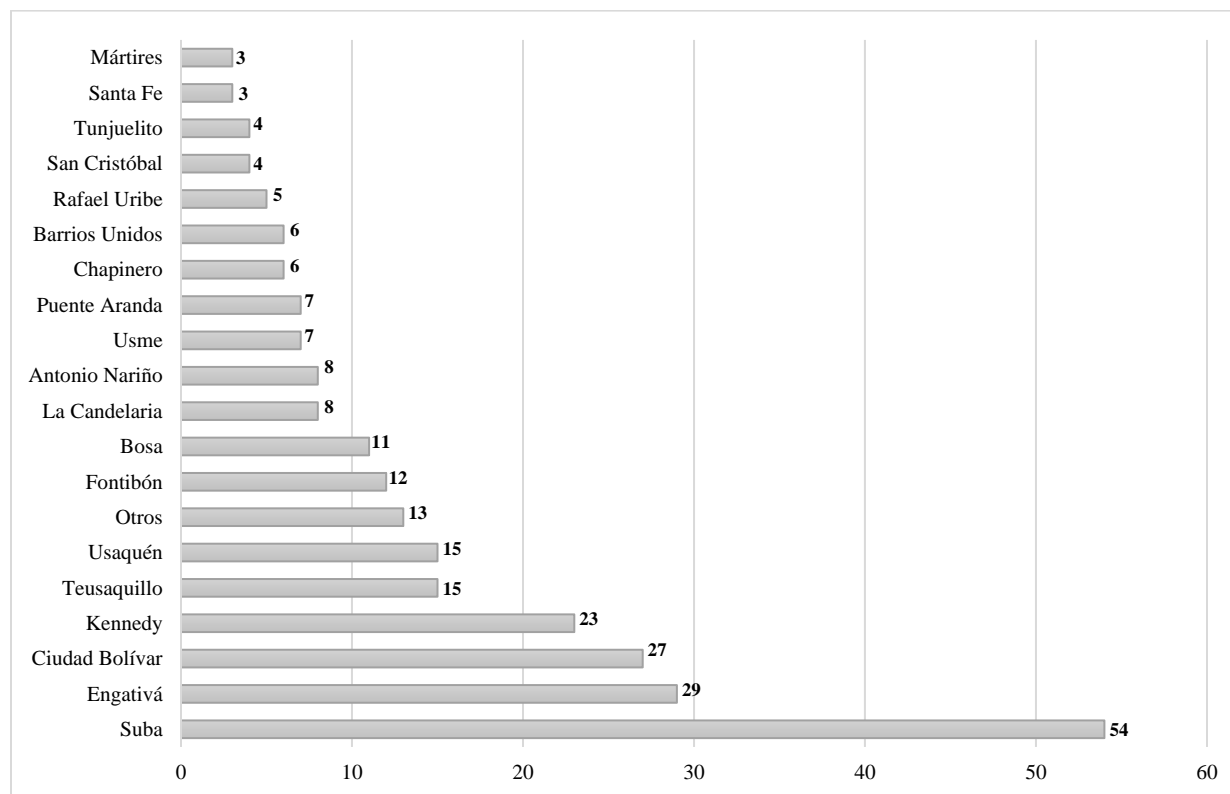
### **6.3. Contribuciones y límites de la formación de capital humano para al del de Bogotá**

En esta sección se hará un balance de las contribuciones y límites del diplomado, en relación con las oportunidades de desarrollo económico en las localidades de Bogotá, empleando como referente teórico el DEL. En tal sentido, el primer aspecto que vale la pena destacar es la distribución de la cobertura del diplomado, de la que se tienen los siguientes datos procesados sobre el listado inicial de personas inscritas (269 beneficiarios),





**Figura n.º 11.** Distribución por localidad de las personas inscritas al diplomado



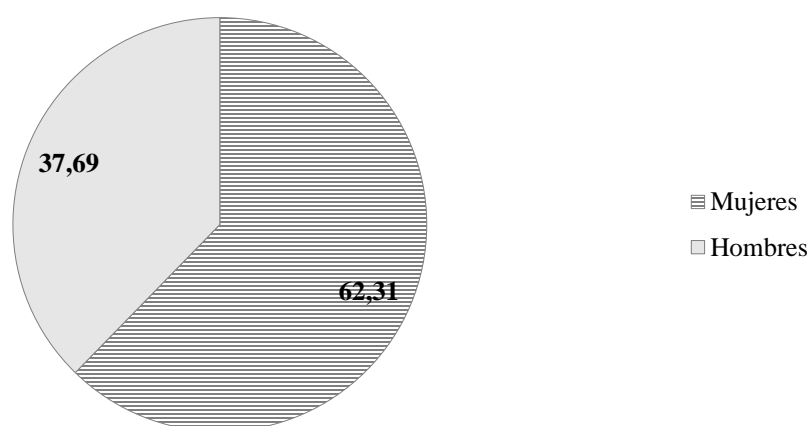
**Fuente:** Elaboración propia con base en el listado de personas admitidas (IDT)

Esto evidencia un interés real de la administración municipal para impactar en todas las localidades de la ciudad, así como para favorecer la articulación con otros municipios de Cundinamarca que se vincularon al proceso, como Soacha y Sibaté. En tal sentido, se puede observar que la localidad más poblada de Bogotá, Suba, es la que cuenta con un mayor número de beneficiarios. Sin embargo, la gráfica también evidencia una primera limitación: la ausencia de líderes de la localidad de Sumapaz durante el proceso de formación, en parte por la lejanía geográfica entre los lugares de realización de las sesiones presenciales, los cuales terminarían trasladando costos de movilidad mucho más altos a los usuarios de esa zona, aún cuando se trata de una localidad reconocida por su potencial ecoturístico y de turismo comunitario o rural.



En segundo lugar, es posible señalar que el proceso de formación tuvo un impacto positivo para las mujeres del distrito, quienes representan cerca del 53% de la población distrital, de acuerdo con las proyecciones del Dane (2010), y manteniendo una tendencia en el proceso de formación, similar a la de la empleabilidad, puesto que según el IDT, el 58% de las personas que trabajan en agencias de viajes, son mujeres; frente a un 42% de hombres (IDT, 2017: 52).

**Figura n.º 12.** *Distribución por localidad de las personas inscritas al diplomado*



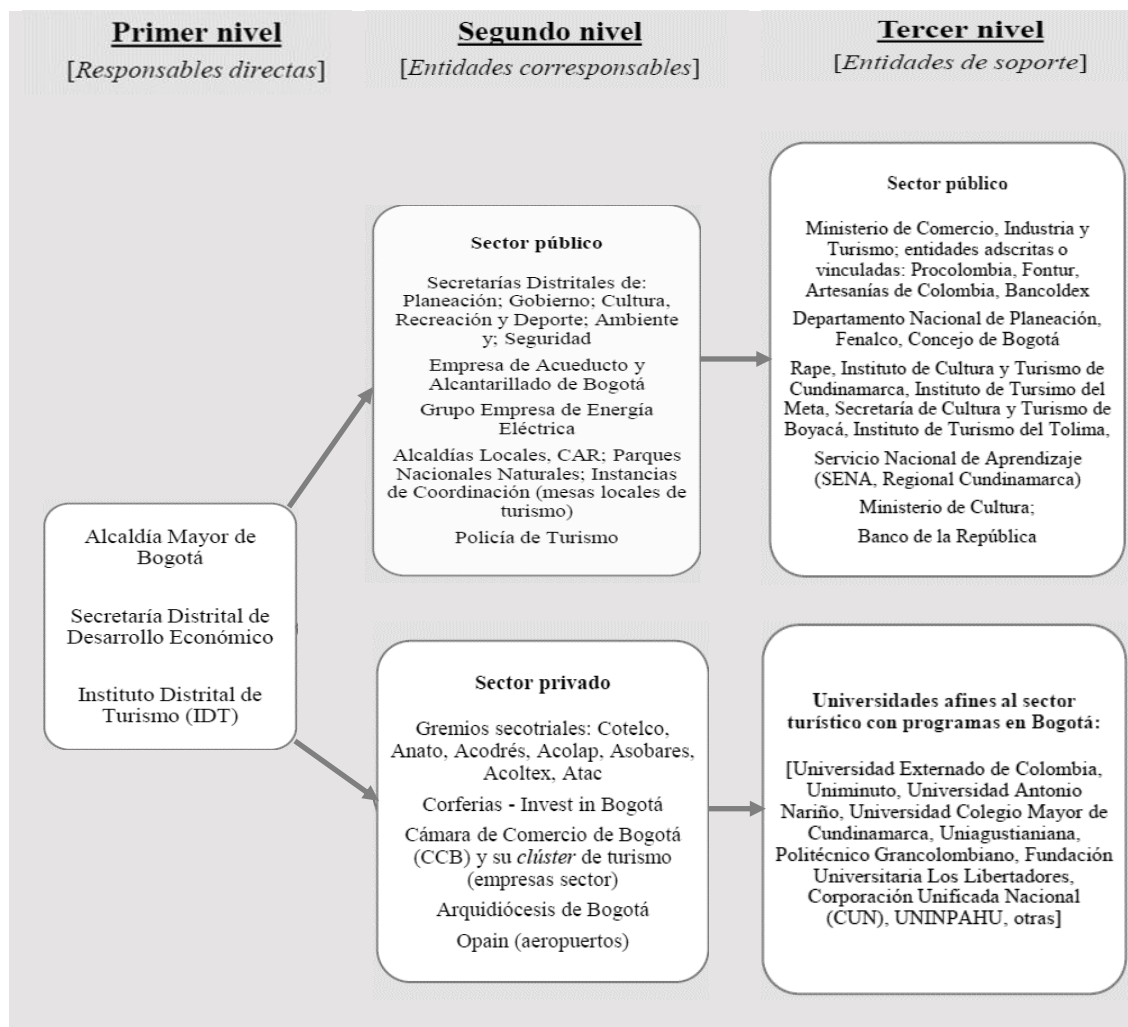
**Fuente:** Elaboración propia con base en el listado de personas admitidas (IDT)

En tercer lugar, este diplomado favoreció la consolidación de sinergias, con el IDT como entidad pública dirigió del proceso junto a Uniminuto (institución universitaria), para favorecer a líderes comunitarios y PST vinculados a iniciativas empresariales turísticas, con necesidades de formación (Varisco, 2008: 132-133).

Además, esta alianza congregó a personas de distintos niveles y cargos sectoriales, pues durante el diplomado participaron empresarios independientes que dirigen MIPYMES, asesores, supervisores, profesionales, especialistas y personas con un nivel de formación secundaria, para mejorar el nivel de formación medio del sector y de paso, crear nuevos perfiles de trabajo orientados a la calidad y el servicio (Fernández, 2004: 182).



**Figura n.º 13.** Estructura del sector turístico en Bogotá (2018)



**Fuente:** Elaboración propia con base en documento sintético del IDT (s. f.: 2-3)

Otra limitación que debe superarse de cara a futuros procesos es la falta de instrumentos para el monitoreo y seguimiento del impacto social de los programas educativos. Es probable que la administración distrital no haya se enfocado a fondo en este aspecto porque está intentando resolver las necesidades que más afectan al sector en la actualidad, sin embargo, vale la pena monitorear al cabo de seis meses, un año, dos, cuatro o seis, sí las condiciones de vida y bienestar se han transformado en las localidades y si las comunidades están haciendo un uso eficiente de los recursos naturales y socioculturales disponibles (ventajas comparativas).



## 7. CONCLUSIONES

Luego de analizar documentos técnicos, teóricos, normativos, estadísticos y periodísticos, se puede afirmar que pese a las múltiples problemáticas que afectan al turismo en Colombia y Bogotá<sup>45</sup> (principal receptora de turistas extranjeros), esta actividad continuará posicionándose como motor de la economía en los próximos años, debido al *boom global* que experimenta el sector y a que el país aún no ha llegado a su límite máximo. Sin embargo, la intervención y el liderazgo de las entidades públicas será indispensable para jalonar procesos que contribuyan al DEL y a la renovación de las actividades turísticas, de manera sostenible. En tal sentido, en la última década se han producido múltiples ajustes normativos e institucionales que sí bien representan un avance cualitativo de la política pública, deben profundizarse para mitigar los desequilibrios ambientales y otras problemáticas derivadas de este sector económico.

También se debe señalar que factores externos como los procesos políticos inciden en la dinámica de crecimiento del turismo. Por ejemplo, el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las Farc-EP favoreció la imagen del país en el exterior, disminuyendo la percepción de inseguridad que lo estigmatizó durante décadas. Ahora bien, es cierto que medir el impacto de estos procesos es difícil, pero la evidencia empírica permite corroborar sus efectos, a través del seguimiento de medios internacionales como *The New York Times*, en donde se promociona al país y a Bogotá, como destinos turísticos que vale la pena conocer (NYT, 2018a; NYT, 2018b).

---

<sup>45</sup> Entre las problemáticas que afectan al turismo se mencionaron los bajos niveles de profesionalización que generan una carencia de conocimientos técnicos y especializados, el desconocimiento e incumplimiento de la legislación, elevadas tasas de informalidad laboral en empresas PST junto a una remuneración económica precaria, un portafolio limitado por cuenta de la débil identidad de productos y servicios locales, limitada gestión empresarial basada en la innovación y los estándares de alta calidad, procesos de planeación sectorial desarticulados del desarrollo y la realidad contemporánea, entre otros (MincIT & Fontur, 2013; Cider, 2017)



En términos teóricos, el paradigma de análisis escogido para orientar la interpretación de esta investigación fue el desarrollo económico local (DEL), ya que este aporta elementos para comprender la relación entre formación de capital humano y fortalecimiento de la competitividad; articula la planificación del desarrollo regional con el bienestar de las comunidades; incorporar variables como la innovación, tamaño y capacidad asociativa de las empresas; indaga por el papel que juegan las entidades públicas para dinamizar el ciclo del turismo; analiza las dimensiones culturales, históricas y geográficas del desarrollo; promueve un modelo de gestión participativa basado en las expectativas y necesidades de los actores locales y; concibe la gestión turística de manera integral, mitigando los efectos negativos sobre el medio ambiente y los entornos sociales, políticos, culturales y económicos.

En el ámbito distrital, la administración viene implementando múltiples estrategias para consolidar a la ciudad como un destino turístico internacional, pero es necesario profundizar los procesos de investigación y caracterización en torno a los PST, pues tal como se planteó en el desarrollo de esta investigación, no existen informes o análisis estadísticos que orienten la reformulación de, proyectos, programas, planes y metas de la política pública turística. Una alianza con universidades o centros de investigación posibilitaría la elaboración de un estudio que indague por los estados en el RNT, los portafolios de productos y servicios, las prácticas empresariales, niveles de formación, entre otros elementos que facilitarían la toma de decisiones.

En relación con el Diplomado de Formación para Líderes en Turismo se puede concluir que esta experiencia permitió que cerca de 300 personas de las diferentes localidades de Bogotá (excepto Sumapaz), adquirieran herramientas técnicas, conceptuales y humanas para solventar múltiples falencias y necesidades formativas, tal como lo expresaron los trabajadores y líderes beneficiarios. Para esto fue necesario diseñar una estructura de contenidos *de abajo hacia arriba*,



con la cual se buscó responder a las expectativas de las personas interesadas y a las fallas formativas sectoriales, a partir de la consolidación de sinergias<sup>46</sup> entre instituciones y sus funcionarios (IDT), la academia (Uniminuto y Sena), profesores e investigadores, empresas PST, comunidades locales -potenciales proveedores-, a través de un espacio educativo, participativo y gratuito (Fernández, 2004: 187). Con este proceso se busca que el turismo en Bogotá transite de la etapa de participación a la fase de desarrollo, con base en intervenciones públicas conscientes sobre el ciclo del turismo, que favorezcan el DEL de las comunidades (Pedrana, 2013).

Sin embargo, se debe fortalecer la financiación de procesos educativos que incorporen contenidos para el reconocimiento, apropiación y cuidado de los recursos naturales y físicos que ofrece la ciudad, y en esa vía, afianzar las ventajas comparativas y competitivas mediante la transferencia de intangibles sobre el capital humano que contribuirán a la diferenciación del producto-destino (Lillo, 2009). Y más importante aún, plantear alternativas que tengan como eje la consolidación de vínculos entre actores, a partir de alianzas estratégicas que generen beneficios sostenibles en el tiempo para las comunidades que participan en la cadena de valor.

De modo que la administración distrital cuenta con un campo potencial muy amplio para promover iniciativas que favorecen el DEL de Bogotá, pero para esto se deben profundizar los esquema de participación integral, comprometidos con una nueva gestión de los recursos humanos (Fernández, 2004), desde un enfoque estratégico que facilite herramientas para superar posibles estancamientos y crisis sectoriales, así como la consolidación permanente de sinergias en donde la finalidad se cimente en el bienestar de la comunidad y la sostenibilidad del entorno.

---

<sup>46</sup> Estas alianzas han permitido avanzar en la caracterización sectorial de problemáticas, tal como se mencionó al inicio de la investigación. Sin embargo, se debe mantener la comunicación participativa entre todos los actores.



## **8. RECOMENDACIONES**

Si bien el turismo en Bogotá viene experimentando un crecimiento sostenido de llegadas de turistas extranjeros, no hay que olvidar que esta tendencia no se mantendrá por sí sola. Por ende, le corresponde a la administración distrital liderar las intervenciones sectoriales, así como monitorear la implementación de la política turística y el rediseño permanente de estrategias para garantizar la renovación del ciclo del turismo. Para ello, se debe continuar con la promoción de la gestión empresarial basada en la calidad, la atención y servicio al cliente, el emprendimiento y la innovación en materia de TIC, de modo que el distrito mantenga su liderazgo a nivel nacional.

En tal sentido, resulta esencial que el IDT se continúe preocupando por la cualificación de los recursos humanos<sup>47</sup>, con base en modelos de educación participativos e incluyentes, que se estructuren teniendo como referencia central la demanda y la oferta sectorial, así como los informes de caracterización de las necesidades de empresarios y trabajadores. Asimismo, las entidades rectoras del turismo deben promover el desarrollo de investigaciones que alimenten la toma de decisión, a partir de la producción permanente de datos estadísticos y análisis multivariantes, pues solo así se podrá asesorar y acompañar a las empresas PST para que mejoren gradualmente sus productos, apelando a un modelo de gestión de calidad, innovación tecnológica y fortalecimiento de alianzas y así, garantizar la competitividad a mediano y largo plazo.

La administración distrital debe continuar financiando procesos de formación gratuitos<sup>48</sup> para ir superando la característica negativa que afecta al sector turístico a nivel global, por cuenta de

---

<sup>47</sup> A lo largo del documento se expuso la relación directa entre formación de recursos y calidad del producto turístico, principalmente en materia de competitividad y gestión de calidad, entre otros recursos tangibles e intangibles que son cruciales para el desarrollo sectorial, como el servicio y atención al cliente, la imagen del producto o empresa, el buen uso de TIC e innovaciones, la consolidación de redes o aglomeraciones, asociatividad. (Lillo, 2009: 62).

<sup>48</sup> Eso implica continuar fortaleciendo la calidad de los programas de formación con equipos de profesores, nuevas áreas temáticas y niveles de formación, y así atraer a los niveles directivos y profundizar en los contenidos desde las necesidades detectadas a través de procesos de formación continua (diplomados o cursos de extensión).



los bajos niveles de educación. Sin embargo, es necesario convocar al sector privado, ampliando los compromisos sectoriales y presionando por la financiación de más procesos formativos, para brindarle herramientas a un mayor número de beneficiarios, en todos los niveles jerárquicos de la cadena de valor. Para esto, valdría la pena explorar sinergías vía de Alianzas Público-Privadas, que apunten a la creación de un programa de becas profesionales, así como a la consolidación de escenarios de cooperación técnica para traer expertos internacionales, contratar estudios que permitan conocer mejor las necesidades sectoriales y definir mecanismos para vincular a todas las escalas territoriales (municipal, regional, nacional e internacional).

Asimismo, el IDT debe continuar fortaleciendo las redes de trabajo con universidades y sus programas de formación profesional y posgradual, para conocer las novedades investigativas y además facilitar la divulgación de su oferta educativa entre las empresas PST, trabajadores, empresarios. Esto permitiría, por un lado, consolidar un portafolio de programas educativos formales y reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional, y por el otro, brindar espacios de cualificación gratuitos a la comunidad con enfoque interdisciplinario. El énfasis propuesto por Uniminuto se concentró en las ciencias de la administración, pero a medida que se amplíe la red de cooperación académica e investigativa, se podrán ofrecer más campos de formación para favorecer el DEL, en el mediano y largo plazo.

Con el fin de superar una de las limitaciones más notorias del proceso de formación a líderes en turismo, se sugiere implementar un proceso de formación focalizado en términos geográficos en Sumapaz, con estudiantes locales que estén interesados en iniciativas turísticas. Lo anterior, ya que en las dos primeras versiones del diplomado no fue posible contar con personas esta zona, con lo cual se desaprovecha el potencial que tiene esta región y que favorecería el DEL de las comunidades campesinas asentadas en el páramo más grande del mundo. En esa misma vía, se





sugiere llevar los procesos de formación a las localidades rurales de Bogotá, en donde se concentran comunidades con capacidad para agenciar emprendimientos en relación con el turismo de aventura, rural, senderismo y avistamiento de aves, entre otros.

**Figura n.º 14.** Graduación del primer diplomado “Formación para Líderes en Turismo”



**Fuente:** Archivo institucional IDT (2018c)



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos"*. Tomo 1 y Tomo 2. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación. Disponible en: [http://www.saludcapital.gov.co/Documents/Transparencia/PDD\\_BMPT\\_2016\\_2020\\_Tomo\\_1.pdf](http://www.saludcapital.gov.co/Documents/Transparencia/PDD_BMPT_2016_2020_Tomo_1.pdf)
- Brida, J. G., Lanzilotta, B., Pereyra, J. S. & Pizzolon, F. (2013). *El turismo como factor del crecimiento económico: un estudio comparativo de los países del Mercosur*. En: Revista Economía Mundial n.º 34, Huelva-España, pp. 75-96. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86628239004>
- Brida, J. G., London, S. y Rojas, M. (2014). *El turismo como fuente de crecimiento económico: impacto de las preferencias intertemporales de los agentes*. En: Investigación económica (revista), vol. LXXIII, núm. 289, México D. F., pp. 59-77. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/48866>
- Cider (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes). (2017). *Lineamientos para la Política, el Plan Estratégico y el Plan de Acción para el Sector Turismo en Bogotá D. C. Documento Básico para el Plan Estratégico 2017-2020*. Bogotá: SDDE y Universidad de los Andes, pp. 353.
- Fernández N., J. L. (2004). *La calidad en el turismo. Mercado de trabajo: Formación y capital humano*. Colección Mediterráneo Económico n.º 5 "Las nuevas formas del turismo". Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, pp. 169-194. Disponible en: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/5/5-59.pdf>



- IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2017). *Identificación producto Bogotá. Informe final de la caracterización de agencias de viajes que operan y/o comercializan producto Bogotá*. Bogotá: Instituto Distrital de Turismo (IDT), pp. 55. Disponible en: [http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/producto\\_bogota\\_2017\\_v2\\_11-10-2017\\_0.pdf](http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/producto_bogota_2017_v2_11-10-2017_0.pdf)
- IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2018). *Anexo Técnico: Módulos de formación de líderes del Sector Turismo de Bogotá. Estructura curricular propuesta por la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto). Proyecto de inversión: Bogotá destino turístico competitivo y sostenible*. Bogotá: IDT – Uniminuto, pp. 34.
- IDT (Instituto Distrital de Turismo). (s.f.). *Documento sintético de fase preparatoria: Propuesta para la estructuración de Política Pública de Turismo*. Bogotá: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, pp. 5.
- Lillo B. A., Ramón, A. & Sevilla, M. (2007). *El capital humano como factor estratégico para la competitividad del sector turístico*. En: Cuadernos de Turismo n.º 19. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 47-69. Disponible en: <http://revistas.um.es/turismo/article/view/13831>
- Lillo B., A. (2009). *El papel del capital humano en el sector turístico: Algunas reflexiones y propuestas*. En: Cuadernos de Turismo n.º 24. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 53-64. Disponible en: <http://revistas.um.es/turismo/article/view/92651>
- Meyer, D. F., & Meyer, N. (2015). *The role and impact of tourism on local economic development: A comparative study*. *African Journal for Physical, Health Education, Recreation and Dance*, Volume 21, pp. 197-214. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/287645318\\_The\\_role\\_and\\_impact\\_of\\_tourism\\_on\\_local\\_economic\\_development\\_A\\_comparative\\_study](https://www.researchgate.net/publication/287645318_The_role_and_impact_of_tourism_on_local_economic_development_A_comparative_study)



- MinCIT & Fontur. (2013). *Informe Final. Proyecto Fondo de Promoción Turística. Proyecto: Estudio Técnico Sectorial de la Guianza Turística en Colombia. Contrato FPT-209-12.* Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fontur y Quality Time Colombia.
- MinCIT (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). (2017a). *Estrategia de formalización laboral y empleabilidad para el sector turístico.* Presentación Power Point. Bogotá.
- Mitchell, J. & Ashley, C. (2006). *Tourism business and the local economy: Increasing impact through a linkages approach. Briefing paper.* London: Overseas Development Institute (ODI), pp. 1-5. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2592.pdf>
- Monrroy M., G. (2008). *Política Pública Distrital de Turismo.* Disponible en: [http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/archivo/05/POLITICA\\_DISTRITAL\\_DE\\_TURISMO.pdf](http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/archivo/05/POLITICA_DISTRITAL_DE_TURISMO.pdf)
- Pedrana, M. (2013). *Local economic development policies and tourism. An approach to sustainability and culture.* En: Regional Science Inquiry Journal, Vol. V (1), pp. 91-99. Disponible en: [http://www.rsijournal.eu/ARTICLES/June\\_2013/5.pdf](http://www.rsijournal.eu/ARTICLES/June_2013/5.pdf)
- Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Reporte de Seguimiento a metas y proyectos del Plan de Desarrollo. Componente de Inversión por Entidad – IDT. Plan de acción 2016-2020.*
- Varisco, C. (2008). *Turismo y desarrollo económico local.* En: Aportes y Transferencias, vol. 12, n.º 1, Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 126-148. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/276/27615334007.pdf>



- **Notas de prensa consultadas**

El Tiempo. (2017). *Bogotá recibe cuatro de cada 10 eventos que se organizan en Colombia.*

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/entrevista-sobre-el-potencial-de-bogota-para-turismo-corporativo-66450>

El Tiempo. (2018). *US\$ 6.120 millones, proyección de remesas del Gobierno para 2018.*

Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/comportamiento-y-auge-de-las-remesas-en-colombia-durante-2018-241524>

IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2018a). *Doscientas personas se inscribieron al diplomado*

*para formar líderes en turismo.* Bogotá: 24 de enero. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/idt-realiza-diplomado-en-formacion-de-lideres-del-turismo>

IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2018b). *La Nueva Bogotá gradúa Líderes en Turismo.*

Bogotá: 22 de junio. Disponible en: <http://bogotaturismo.gov.co/noticias/la-nueva-bogot-grad-l-deres-en-turismo>

IDT (Instituto Distrital de Turismo). (2018c). *Inician nuevas jornadas del diplomado para Líderes*

*en Turismo.* Bogotá: 10 de octubre. Disponible en: <http://www.bogotaturismo.gov.co/noticias/inician-nuevas-jornadas-del-diplomado-para-l-deres-en-turismo>

MinCIT (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). (2015). *Sector Turismo superó meta en*

*generación de nuevos empleos durante el cuatrienio.* Bogotá: 29 de abril. Disponible en: [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/33284/sector\\_turismo\\_supero\\_meta\\_en\\_generacion\\_de\\_nuevos\\_empleos\\_durante\\_el\\_cuatrenio](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/33284/sector_turismo_supero_meta_en_generacion_de_nuevos_empleos_durante_el_cuatrenio)

MinCIT (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). (2017b). *Turismo, motor de desarrollo*

*para una Colombia moderna.* Santa Marta: 2 de agosto. Disponible en:



[http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38800/turismo\\_motor\\_de\\_desarrollo\\_para\\_una\\_colombia\\_moderna](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38800/turismo_motor_de_desarrollo_para_una_colombia_moderna)

MinCIT (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). (2018). *Turismo en Colombia crecerá 3,2% en 2018, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo*. Bogotá: 27 de marzo. Disponible en:

[http://mincit.gov.co/publicaciones/40284/turismo\\_en\\_colombia\\_crecera\\_32\\_en\\_2018\\_segun\\_el\\_consejo\\_mundial\\_de\\_viajes\\_y\\_turismo](http://mincit.gov.co/publicaciones/40284/turismo_en_colombia_crecera_32_en_2018_segun_el_consejo_mundial_de_viajes_y_turismo)

New York Times (2018a). *52 lugares para visitar en 2018. # 2 - Colombia. Ahora que el conflicto armado por fin ha terminado, todo el país se está abriendo*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/interactive/52-lugares-para-visitar-en-2018/>

New York Times (2018b). *La hermosa y compleja Bogotá: guía para viajeros primerizos*. Por: Yada Yuan. New York Times en español. Edición del 10 de abril. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/04/10/52-lugares-bogota/>

Portafolio (2014). *La economía colombiana creció 4,3% en el 2013*. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-colombiana-crecio-2013-66130>

Portafolio (2018a). *En seis años el PIB del turismo creció 24%*. Bogotá: 8 de marzo. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/en-seis-anos-el-pib-del-turismo-crecio-24-515062>

Portafolio (2018b). *En una década el turismo crearía 230.000 empleos*. Bogotá: 3 de abril. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/en-una-decada-el-turismo-crearia-230-000-empleos-515803>

Revista Dinero (2016). *La economía colombiana creció 3,1% en 2015*. Disponible en: <https://www.dinero.com/economia/articulo/pib-de-2015-en-colombia-crecimiento-de-la-economia-fue-de-31/221260>





Revista Semana (2015). *Turismo, el nuevo motor de la economía colombiana*. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo. 4 de octubre. Disponible en:

<https://www.semana.com/economia/articulo/turismo-el-nuevo-motor-de-la-economia-ecolombiana/423615-3>

Uniminuto (2018). *Los nuevos líderes del turismo en Bogotá*. Bogotá: 23 de julio. Disponible en: <http://www.uniminuto.edu/web/pcis/-/los-nuevos-lideres-del-turismo-en-bogota>

- **Normatividad consultada**

**Ley General de Turismo**

Congreso de la República de Colombia (1996). *Ley 300 “Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá: Diario Oficial n.º 42.845 (30 de julio).

Disponible en:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0300\\_1996\\_pr002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996_pr002.html)

Congreso de la República de Colombia (2006). *Ley 1101 “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá: Diario Oficial n.º

46.461 (23 de noviembre). Disponible en:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1101\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1101_2006.html)

Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1558 “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*.

Bogotá: Diario Oficial n.º 48.487 (10 de julio). Disponible en:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1558\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1558_2012.html)



### **Decretos reglamentarios de leyes sobre turismo**

Presidencia de la República (1997). *Decreto 503 "Por el cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Guía de Turismo de que trata el artículo 94 de la Ley 300 de 1996"*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico (28 de febrero). Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-105074\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-105074_archivo_pdf.pdf)

Presidencia de la República (1997). *Decreto 504 "Por el cual se reglamenta el Registro Nacional de Turismo de que tratan los artículos 61 y 62 de la Ley 300 de 1996"*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico (28 de febrero). Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-105074\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-105074_archivo_pdf.pdf)

Presidencia de la República (1997). *Decreto 505 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 300 de 1996."*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico (28 de febrero). Disponible en: [https://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_normatividad/1997/DECRETO\\_505\\_DE\\_1997.pdf](https://fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/1997/DECRETO_505_DE_1997.pdf)

Presidencia de la República (2002). *Decreto 1336. "Por el cual se modifica el Decreto Reglamentario 505 del 28 de febrero de 1997"*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico (26 de junio). Disponible en: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/2002/junio/26/dec1336260602.doc](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2002/junio/26/dec1336260602.doc)

Presidencia de la República (2003). *Decreto 2074 "Por el cual se modifica el Decreto 504 de 1997"*. Bogotá: MinCIT (25 de julio). Disponible en: [https://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_normatividad/2003/DECRETO\\_2074\\_DE\\_2003.pdf](https://fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2003/DECRETO_2074_DE_2003.pdf)





Presidencia de la República (2006). *Decreto 2590. "Por el cual se reglamentan las Leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006"*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia (9 de julio). Disponible en:

<http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/DECRETO%202590%20DE%202009.pdf>

Presidencia de la República (2014). *Decreto 1293. "Por el cual se modifica el Decreto Reglamentario 503 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: MincIT (10 de julio). Disponible en:

<https://www.anato.org/sites/default/files/DECRETO%201293%20DEL%2010%20DE%2007%20JULIO%20DE%202014.pdf>

#### Resoluciones sobre Normas Técnicas Sectoriales

MincIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). (2015). *Resolución 3160. "Por la cual se establecen los requisitos para la certificación en Normas Técnicas Sectoriales (NTS)..."* Bogotá. (5 de octubre). Disponible en:

[http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=76230&name=Resolucion\\_3160\\_de\\_2015.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=76230&name=Resolucion_3160_de_2015.pdf&prefijo=file)

MincIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). (2015). *Resolución 3860. "Por la cual se reglamenta el cumplimiento de las Normas Técnicas Sectoriales (NTS)..."* Bogotá (28 de diciembre). Disponible en:

[http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=77038&name=RESOLUCION\\_3860\\_DE\\_2015.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=77038&name=RESOLUCION_3860_DE_2015.pdf&prefijo=file)



MincIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). (2015). *Resolución 1236 “Por la cual se deroga la Resolución 3160 de 2015 del MincIT”*. Bogotá (28 de junio). Disponible en: [https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/normatividad/2017/RES%201236\\_17.pdf](https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/normatividad/2017/RES%201236_17.pdf)

*Política Pública Distrital de Turismo*

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Decreto 327 “Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá D. C., y su zona de influencia Región Capital”*. Bogotá: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2 de octubre). Disponible en: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Decreto-327-2008.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). *Decreto 664 “Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Turismo para Bogotá, D. C.”*. Bogotá: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (28 de diciembre). Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=45173>